



Ministério Público do
Estado da Paraíba



Ministério Público do
Estado da Paraíba

MANUAL DE ATUAÇÃO FUNCIONAL

CRIANÇA E ADOLESCENTE

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADORIA- GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
Oswaldo Trigueiro do Valle Filho

1° SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
Nelson Antônio Cavalcante Lemos

2° SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
Kátia Rejane Medeiros Lira Lucena

SECRETÁRIO GERAL
Bertrand de Araújo Asfora

COORDENADOR DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
Adrio Nobre Leite

GESTOR DO PROJETO
Alcides Orlando de Moura Jansen

COORDENADORA DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
Soraya Soares da Nóbrega Escorel

AUTOR DO MANUAL:
Soraya Soares da Nóbrega Escorel
Colaboradores: Alley Borges Escorel
Lilian Machado Raimundo de Lima
Manoel Cacimiro Neto
Maria do Socorro Xavier Galdino
Maria José Lopes
Shirley Elziane Abreu Severo

DIRETOR DO CEAF
José Raimundo de Lima

COORDENADORA DO CEAF
Cristiana Ferreira M. Cabral de Vasconcellos

NORMALIZAÇÃO
Christianne Maria Wanderley Leite - CRB-15/0033
Nigéria Pereira da Silva Gomes - CRB-15/0193

REVISÃO GRAMATICAL
Prof. Francelino Soares de Souza

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Geraldo Alves Flôr - DRT 5152/98
João Gomes Damasceno Filho - DRT 3982/01

IMPRESSÃO:
Gráfica Santa Marta

P221M Paraíba. Ministério Público do Estado da.
Manual de atuação funcional da criança e do adolescente.
- João Pessoa: MPPB/PGJ, CAOP da Criança e do
Adolescente, 2011.
247 p.

1.Ministério Público - criança e adolescente - Paraíba
I. Título

CDU 347.963: 343.88(813.3)

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
APRESENTAÇÃO	11
PARTE I:	15
1 ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NA ÁREA DE PROTEÇÃO	15
1.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB A ÉGIDE DA DOCTRINA JURÍDICA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA, O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DE CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO PRIORIDADE	24
1.1.1 Princípio da Prioridade Absoluta	32
1.1.2 O Reconhecimento dos Direitos da Criança e do Adolescente como Prioridade Absoluta	37
1.2 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A PROTEÇÃO ATRAVÉS DA MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS	40
1.3 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	46
1.3.1 Política de Assistência Social/SUAS(Sistema Único de Assistência Social)	48
1.3.1.1 Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade	63
1.3.1.2 Proteção Social Especial de Alta Complexidade	67
1.3.1.2.1 Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar: implicações históricas, sociais, culturais e legais: Um resgate da história da criança no Brasil	67
2 DA ADOÇÃO: LEI 12.010-2009 - LEI DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	109
2.1 NATUREZA JURÍDICA	109
2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	110
2.3 ATUAL DISCIPLINA DA ADOÇÃO	111
2.4 QUEM PODE ADOTAR	112
2.5 QUEM PODE SER ADOTADO	112

2.6 REQUISITOS DA ADOÇÃO	113
2.7 EFEITOS DA ADOÇÃO	114
2.8 ADOÇÃO INTERNACIONAL	116
2.9 REGIME ATUAL DA ADOÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO APÓS AS ALTERAÇÕES DA LEI N° 12.010/2009	125
2.10 GESTANTES.	126
2.11 CADASTROS ESTADUAIS	126
2.12 FAMÍLIA EXTENSA	128
2.13 ÍNDIGENAS E QUILOMBOLAS.	129
2.14 MAIORES DE DEZOITO ANOS	129
2.15 UNIÃO CIVIL ESTÁVEL	129
2.16 DISPENSABILIDADE DO ESTÁGIO DE CONVIVÊNCIA	130
2.17 ADOÇÃO INTERNACIONAL	130
2.18 ORIGEM BIOLÓGICA	131
2.19 HABILITAÇÃO PRÉVIA	132
3 UM OLHAR PARA OS CONSELHOS DE DIREITOS E TUTELARES	133
3.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DE CONSELHOS DE DIREITOS	133
3.2 NOÇÕES ACERCA DA SISTEMÁTICA DO CONSELHO TUTELAR	138
4 FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	142
4.1 IMPLEMENTANDO O FIA.	142
4.1.1 Criação e Regumentação do FIA	142
4.1.1.1 <i>Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas- CNPJ.</i>	142
4.1.1.2 <i>Abertura de conta bancária.</i>	143
4.2 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FIA	143
4.3 PLANO DE AÇÃO E PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FIA	144
4.3.1 O Plano de Ação.	145
4.3.2 O Plano de Aplicação	145
5 AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM: COMO PROCEDER	146
5.2 VIAGEM NACIONAL	146
5.2 VIAGEM INTERNACIONAL	147
6 PROGRAMAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	

E SUAS FAMÍLIAS	147
6.1 PPCAAM - PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇA E ADOLESCENTE AMEAÇADO DE MORTE.	147
6.2 PETI (PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL)	150
6.3 PROJovem ADOLESCENTE	151
7 VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: VIOLANDO A DIGNIDADE HUMANA	152
7.1 CASOS DO COTIDIANO	164
7.1.1 Casos Práticos de <i>Bullying</i>	165
7.1.1.1 <i>Primeiro caso</i>	165
7.1.1.2 <i>Segundo caso: de vítima a agressor</i>	168
7.1.1.3 <i>Leis Municipal e Estadual de Prevenção ao Bullying</i> ..	169
7.1.1.4 <i>TAC para cumprimento lei sobre Bullying e Trabalho Preventivo</i>	171
7.1.2 Casos Práticos de Violência Sexual	175
7.1.2.1 <i>Caso prático 1</i>	177
7.1.2.2 <i>Caso prático 2</i>	178
7.1.2.3 <i>Caso prático 3</i>	179
7.1.3 Casos Práticos de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua	180
7.1.4 Caso Prático de Criança e Adolescente com Dependência Química	183
7.1.5 Caso Prático de Criança e Adolescente com Ameaça de Morte	186
7.2 PROJETOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MPPB NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	188
7.2.1 Projeto <i>Bullying</i> não é Brincadeira: prevenção à violência física e psicológica na escola	188
7.2.1.1 <i>Considerações Gerais sobre o Bullying</i>	188
7.2.1.2 <i>Projeto Bullying não é Brincadeira: prevenção à violência física e psicológica na escola</i>	201
7.2.2 Projeto Menina Abusada: Prevenção à Violência Sexual	208

7.2.3 Projeto Prioridade Absoluta: criação e fortalecimento da rede de proteção da criança e do adolescente.....209

PARTE II	211
1 ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NA ÁREA INFRAACIONAL	211
1.1 A NECESSIDADE DA OITIVA INFORMAL DO ADOLESCENTE (ART. 179 DO ECA)	211
1.2 A REMISSÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE E GARANTIA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	212
1.3 DA REPRESENTAÇÃO E MANIFESTAÇÃO SOBRE A NECESSIDADE DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA	214
1.4 OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA EXCEPCIONALIDADE, NA APLICAÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO A LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF	215
1.5 DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	217
1.5.1 DOS DIREITOS NÃO ATINGIDOS PELA IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS, AINDA QUE RESTRITIVA DE LIBERDADE	218
1.5.2 DA NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO AS DIRETRIZES DO SINASE .	219
1.5.3 DA IMPLANTAÇÃO OU ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DE ATENDIMENTO NA EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO	220
1.6 DA OBSERVÂNCIA A SISTEMÁTICA RECURSAL DAS DECISÕES EM PROCEDIMENTOS DE ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI221	
PARTE III	223
1 CONCLUSIVA DO MANUAL	223
REFERÊNCIAS	224

PREFÁCIO

Diante de tantos desafios e diversos temas relevantes, a atuação do Ministério Público ganha traços significativos de complexidade. A sociedade de massa gerou conflitos os mais variados e densos. São muitas as atividades do Ministério Público, em diversos campos e áreas tão distintas. A carga de demandas enseja sempre maior preparo, sob diversos matizes. A exigência social envolve a necessidade de um tempo de resposta cada vez menor.

Frente a essa realidade, em setembro de 2010, a imensa maioria dos que fazem o Ministério Público da Paraíba se reuniu para discutir em profundidade questões institucionais, no primeiro *Workshop* de Alinhamento Estratégico, ocasião em que ficou muito nítida a pretensão da classe no sentido da atuação ministerial de forma *integrada e uniforme*, de tal modo que esse anseio passou a figurar como objetivo transversal em nosso Mapa Estratégico.

Um dos projetos imaginados para começar a garantir a concretização dessa ideia coletiva foi o de disponibilizar aos que fazem a Instituição Ministerial esta coleção de MANUAIS DE ATUAÇÃO FUNCIONAL, com o pensamento de minimizar esforços e, sobretudo, reduzir o tempo empreendido no trabalho de cada um. Na verdade, o material produzido tem o papel de facilitar o contato mais direto e rápido com questões enfrentadas no dia a dia, induzindo práticas otimizadas que auxiliem as nossas rotinas, transmitindo à sociedade a segurança jurídica de que falamos a mesma língua, do litoral ao sertão, materializando, enfim, o primeiro dos nossos princípios institucionais que é o da UNIDADE como está escrito na Carta da Nação.

Mas, claro que não é só isso. O desafio que se lança ao Ministério Público é enorme. É preciso a introdução e o desenvolvimento de mecanismos que permitam o fortalecimento da Instituição. Os membros do Ministério Público são fortes pela dimensão profundamente transformadora que se encontra na essência das funções constitucionais a eles confiadas. Mas, serão mais fortes com uma perspecti-

va de maior integração, e por isso os *Manuais* buscam também esse viés espontâneo de alinhamento integrativo.

No entanto, os caminhos apontados são puramente sugestivos. Não trazem também a exaustão dos temas apresentados. Os Centros de Apoio Operacional têm a missão de conduzir a concretização e o aprimoramento dos conhecimentos específicos agora estabelecidos. Como um primeiro passo de suporte e orientação, os *Manuais* devem obrigatoriamente passar por aperfeiçoamentos e evoluções naturais de entendimento.

Fica a certeza maior de contribuição inicial a uma jornada incansável de maior efetividade. A responsabilidade é coletiva. O desafio é de todos.

OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO
Procurador-Geral de Justiça

ALCIDES ORLANDO DE MOURA JANSEN
Corregedor-Geral do Ministério Público
Gestor do Projeto

ADRIO NOBRE LEITE
Promotor de Justiça
Coordenador do Planejamento Estratégico

APRESENTAÇÃO

O presente manual visa refletir sobre temáticas consideradas relevantes na área da criança e do adolescente, seja na área de proteção, seja na área infracional, tendo como referência as dificuldades enfrentadas no cotidiano de trabalho do Promotor de Justiça. É também uma das formas de lutar “pela dignidade da criança e do adolescente” (ECA, Art. 18), concebidos aqui como sujeitos de direitos, cidadãos brasileiros e, acima de tudo, seres humanos titulares de *direitos humanos*. Notadamente, é, outrossim, uma forma de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes”, tarefa que, entre outras, compete ao Ministério Público (ECA, Artigo 201, VIII).

Não é nossa intenção esgotar a discussão dos temas propostos, tampouco sanar todas as dúvidas dos colegas, até mesmo pela dinamicidade da realidade em que estamos inseridos e a complexidade que acompanha as temáticas. Sendo assim, não é possível encontrar receitas prontas com poder para solucionar os entraves existentes no nosso cotidiano de trabalho. Entretanto, refletimos sobre o papel do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas, cientes de que os desafios precisam ser enfrentados através de um trabalho coletivo.

A ideia que preside este manual é a de que o caminhar rumo à dignidade da criança e do adolescente passa fundamentalmente, embora não exclusivamente, pela garantia efetiva do direito à educação, que é “[...] tanto um direito humano em si mesmo, como um meio indispensável para realizar outros direitos, constituindo-se em um processo amplo que ocorre na sociedade [...]” (Brasil, 2003, P.10).

Nesse sentido, a construção da dignidade humana e o exercício da cidadania plena superam a sua mera proclamação, prevista na *Lei 8.069-1990 - ECA/1990*, limitada ao discurso, mas negada na prática, sobretudo por ausência de condições para o seu efetivo exercício e por desconhecimento da legislação por parte da sociedade brasileira.

O Ministério Público, na área da criança e do adolescente, precisa estar em um diálogo constante com profissionais de outras áreas

do conhecimento a favor da garantia da cidadania desses seres. *Nesse diálogo, é fundamental a família, a sociedade e o poder público, sendo o Ministério Público a voz dos cidadãos, especialmente os que têm seus direitos violados. Afinal, o diálogo entre o Ministério Público e as crianças e adolescentes, sujeitos de direitos e protagonistas dessa história, é imprescindível.*

Entretanto, foge ao escopo deste manual ser uma panaceia, ou mesmo apresentar um caminho único a seguir. Trata-se de um subsídio a mais para nortear as práticas e ações cotidianas dos Promotores de Justiça em meio a tantas problemáticas contemporâneas. A intenção é suscitar reflexões, cientes de que *“o Brasil é um país que elabora leis na mesma proporção que as viola. Cria um ordenamento jurídico complexo para, contraditoriamente, facilitar seu descumprimento”*¹.

O país dos paradoxos, dos discursos reduzidos à mera retórica, é, ao mesmo tempo, um país com profissionais que se recusam a participar de um “movimento” inerte, propondo um movimento real em que temos um *Ministério Público em ação defendendo não simplesmente o cumprimento de leis* (que, muitas vezes, quando não ficam no papel, tornam-se “vivas” em políticas públicas paliativas que concretizam uma pseudodignidade humana), *mas ações práticas e de resultados, que garantam efetivamente os direitos*. Leis integrantes da “teia” que tem sido, no Brasil, o aparato jurídico, cheio de “melindres poéticos”. *Ousamos dizer que, muitas vezes, nossas Leis parecem “poesia”, em um país que, por vezes, “opta” por legalizar/burocratizar a vida “humana” de cidadãos* que, na prática, vivem na “ilegalidade”, fruto da falta de dignidade humana protagonizada pelo próprio Estado ao negar, inclusive, direitos humanos básicos e elementares, apesar de proclamar, logo no artigo primeiro de sua “Carta Magna”, que *“cidadania e dignidade da pessoa humana”* são, entre outros, *“fundamentos da República Federativa do Brasil”*, que se *“constitui Estado Democrático de Direito”*. Eis que temos uma “Carta Magna”, não raro, “magna-

¹ ESCOREL, Alley Borges, 2009.

mente” negada no real, mas temos, outrossim, instituições com o papel que, de forma “magna”, defende a concreticidade do que está colocado e posto na legislação.

Em contraposição a um cenário de violação de direitos, como transformador social, o Ministério Público não desiste e caminha vislumbrando o cumprimento da “Lei Maior”: *a dignidade da pessoa humana e, no nosso caso, a dignidade de crianças e os adolescentes*, que são verdadeiros cidadãos e, portanto, têm direito à proteção integral, cabendo ao Estado brasileiro o dever de prover esta proteção, através da garantia efetiva do que ele próprio proclamou.

O Ministério Público participa, assim, da construção de uma nova cultura dos direitos humanos. Conforme afirma Carbonari (2007, p.182):

A construção de uma nova cultura dos direitos humanos exige, assim, ocupar-se da promoção e da proteção dos direitos humanos e da reparação de todas as formas de violação. Isto significa trabalhar em vista de realizar no cotidiano as condições para que a dignidade humana seja efetiva. Realizar progressivamente, sem admitir retrocessos e a partir desta base, as conformações e os arranjos pessoais, sociais, políticos, culturais e institucionais que oportunizem a afirmação do humano como sujeito de direitos. (itálico nosso)

É assim que as crianças e adolescentes precisam ser reconhecidos: verdadeiros cidadãos cujos direitos precisam ser efetivamente garantidos com “*absoluta prioridade*”. *Vamos todos, então, contribuir para que crianças e adolescentes sejam PRIORIDADE ABSOLUTA, considerando os direitos que já lhes foram assegurados em diferentes dispositivos legais, sobretudo como forma de dar voz a estes sujeitos.*

Soraya Soares da Nóbrega Escorel

Promotora de Justiça de Defesa da Criança e do Adolescente
Coordenadora Estadual do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Criança e do Adolescente

PARTE I:

1 ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NA ÁREA DE PROTEÇÃO

A atuação do Promotor de Justiça da Infância e Juventude, tendo em vista a proteção de crianças e adolescentes, precisa considerar que estamos em tempos de vigência da Doutrina Jurídica da Proteção Integral em favor de crianças e adolescentes - sujeitos de direitos. Nesse sentido, convém lembrar que nem sempre crianças e adolescentes foram concebidos como cidadãos, sujeitos de direitos. Ferreira (2008, p.39) elucida que, com base na concepção da “*Doutrina do Direito Penal do Menor*”, adotada pelo Código Criminal de 1830 e 1890, o direito toma como foco o “*menor*”, caso pratique um ato delinquentes. A categoria *menor* não expressa apenas a ideia de “inferioridade”, de sujeito “incapaz”. Traz subjacente a novos significados e a dimensão social que o conceito de infância adquire no século XIX em plena era industrial capitalista. Dimensão esta, segundo Rizzini (2008, p.23), “até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado.” É preciso zelar pela criança, vista como o ‘futuro da nação’.

Argumenta-se que evitar desvios para garantir “ordem” e “paz social” é um trabalho que começa na infância. A concepção higienista, segundo Rizzini (2008, p.24-25), defende a atuação “sobre os focos da doença e da desordem, portanto, sobre o universo da pobreza, moralizando-o. [...] A criança será o fulcro deste empreendimento, pois constituirá um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na família [...]. Ao final do século XIX veremos ressoar no Brasil os ecos destas transmutações mundiais”.

Com base em Rizzini (2008), é possível dizer que, na passagem do regime monárquico para o republicano, o significado social atribuído à infância traz implicações nodais para o pensamento social brasileiro, influenciando também o campo jurídico. Ao tempo em que a criança simbolizava o “futuro da nação”, podia representar

também uma ameaça “nunca antes descrita com tanta clareza” (RIZZINI, 2008, p.25). Nesse contexto, defende-se a educação, mas também, caso necessário, a retirada de crianças e adolescentes do meio “doente” visando à reeducação para tornar-se útil à sociedade, sabendo que o Estado se responsabilizaria pelos que não pudessem ser criados pela família que fosse considerada “incapaz”, “indigna”, características que estigmatizam a família pobre. A concepção de “inocência” infantil, construída na própria modernidade e levada a cabo por Rousseau, é questionada, fortalecendo outra: a de perigo social. Coexistem concepções de criança representada pela inocência, crueldade, perversidade. A criança também “passa a ser representada como *delinquente* e deve ser afastada do caminho que conduz à criminalidade”. (RIZZINI, 2008, p.26, *itálico nosso*).

De acordo com Rizzini (2008, p.26),

Esta visão ambivalente em relação à criança - em perigo versus perigosa - torna-se dominante, no contexto das sociedades modernas, crescentemente urbanizadas e industrializadas. No Brasil, ao final do século XIX, identifica-se a criança, filha da pobreza - '*material e moralmente abandonada*' - como um '*problema social gravíssimo*' [...] a demandar urgente ação. Do referencial jurídico claramente associado ao problema, constrói-se uma categoria específica - a do menor - que divide a infância em duas e passa a simbolizar aquela que é pobre e potencialmente perigosa; abandonada ou '*em perigo de o ser*'; pervertida ou '*em perigo de o ser*'... [...] justificar-se-á a criação de um complexo aparato médico-jurídico-assistencial [...]. Em discurso caracterizado pela dualidade - ora em defesa da criança, ora em defesa da sociedade - estabelecem-se os objetivos para as funções [...] de *prevenção* (vigiar a criança, evitando a sua degradação, que contribuiria para a degeneração da sociedade); de *educação* (educar o pobre, moldando-

o ao hábito do trabalho e treinando-o para que observe as *regras do 'bem viver'*); de *recuperação* (reeducar ou reabilitar o menor, percebido como *'vicioso'*, através do trabalho e da instrução, retirando-o das garras da criminalidade e tornando-o útil à sociedade); de *repressão* (conter o *menor delinquente*, impedindo que cause outros danos e visando à sua reabilitação, pelo trabalho). (grifo da autora).

Importante atentar para o fato de que foi construído um discurso no mínimo preconceituoso em relação às crianças e aos adolescentes pobres, reduzidos a “*menores*”, cujos reflexos chegam à prática, fundamentando políticas públicas, ações, programas e desigualdades. Segundo Santos (2000, p.215), “A infância, sempre vista como a ‘semente do futuro’, era alvo de sérias preocupações. Os criminalistas, diante dos elevados índices de delinquência, buscavam, por vezes, na infância a origem do problema (...)”. Ao tempo em que se percebia a criança como um “futuro cidadão”, aos “menores” era negado um presente digno. Em meio ao descaso, eram tidos como “problemas”.

Para o Estado, o ócio, a “vagabundagem”, fazia da criança pobre um “perigo social”, quando, por exemplo, através de roubos, ameaçava a “tranquilidade” e incomodava a sociedade. Assim, o combate à “vagabundagem” seria uma forma de combater a criminalidade, ao passo que se resolveria o “problema do menor” e instaurava-se a paz social. Como saída, cultivava-se a ideia de que era melhor um menor trabalhando do que “vagabundeando”, em explícito incentivo ao trabalho infantojuvenil, porém, dos advindos das camadas populares - os “*menores*”. A educação serviria como mero treinamento para o trabalho. Não parece ser coincidência o fato de ser este um contexto de crescente urbanização e industrialização, sob os auspícios dos pressupostos capitalistas. O “menor” torna-se útil nesse processo e se ainda mascara o tratamento desigual através do discurso que levanta a bandeira da paz social, do futuro da nação.

Nessa tarefa, elucida Rizzini (2008), a medicina tem o papel de diagnosticar, na infância, as “patologias” que podem acarretar danos à sociedade visando a recuperar e tratar essa infância “doente”. À justiça caberá elaborar regulamentações visando proteger a infância e a sociedade. Substituindo a antiga caridade, a filantropia prestará assistência aos pobres e desvalidos juntamente com as poucas ações públicas, reflexo da omissão do Estado brasileiro em relação a esse segmento da população. O “menor” é o alvo da ação civilizatória, lógica que culmina na elaboração do Código de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943-A, de 12/10/1927)², que tomou como foco o *menor* “abandonado” e “delinquente”, leia-se, aquele advindo das camadas populares. Temos, portanto, uma legislação específica para um público igualmente específico e que precisa ser, principalmente, contido.

O discurso, marcado pela ambiguidade, diz que a criança deve ser protegida, mas também contida, sendo que esta última ação tem um público especial: o “menor”. O discurso de educar a criança visando ao futuro da nação, na prática, revela que, no que tange à infância pobre, educar é forma de moldar para a submissão.

Conforme ressalta Rizzini (2008, p.29), esse tipo de educação,

[...] pode ser lido como uma forma de manter a massa populacional arregimentada como nos velhos tempos, embora sob novos moldes [...] de cunho capitalista. Foi por essa razão que o país optou pelo investimento numa política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância, em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade, ao acesso de todos. Tal opção implicou a dicotomização da infância: de um lado, a *criança* mantida sob os cuidados da família, para a qual estava resguardada a cidadania; e do outro, o *menor*,

² Também conhecido como Código de Mello Mattos em homenagem ao titular do Primeiro Juizado de Menores (1924), Dr. José Cândido Albuquerque Mello Mattos.

mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, poder-se-ia dizer com José Murilo de Carvalho, estava reservada a ‘estadania’, (referindo-se) à ação paternalista do Estado em contraposição a participação de cidadãos ativos no processo político. [...] No que diz respeito ao caso específico da criança, o argumento utilizado de que investir na infância era civilizar o país, justificou a imposição da tutela aos filhos dos pobres, cerceando seus passos e mantendo-os à margem da sociedade. O período histórico [...] de aproximadamente 1870 a 1930, com ênfase nos anos posteriores à instauração do regime republicano, foi selecionado com base em pesquisa [...] cuja análise revelou ter ocorrido nesta fase a gestação das ideias e das práticas que se processaram no país até os dias de hoje [...].

Os pressupostos desse argumento continuam presentes na chamada “*Doutrina da Situação Irregular*” que surgiu com o Código de Menores - aprovado pela Lei nº 6.697 de 1979. Apenas os menores que se encontravam em “situação irregular”, na forma da lei, eram sujeitos à atenção jurídica, configurando-se uma explícita “discriminação legal”, afirma Ferreira (2008, p.40). O direito à educação permanece sob a égide da lógica de “educação para a submissão”, conforme apontado por Rizzini (2008), uma educação que não comprometesse os privilégios “herdados” pelas elites.

Ferreira (2008, p.46) lembra que o Código de Menores de 1979,

não se prestava à prevenção específica, tratando com prioridade o conflito instalado. Representava um instrumento de controle social da infância, ou melhor, o controle de toda infância socialmente desassistida. [...] tinha como destinatários [...]

aqueles que eram considerados em ‘situação irregular’ e não a totalidade da população infantojuvenil.

Para o referido Código, não apenas o menor autor de ato infracional é considerado em “situação irregular”. O chamado “menor carente” também pode ser privado de liberdade com base na presunção de que é o futuro delinquente. Assim, o menor é tanto um perigo real, como em potencial. Trata-se da lógica encarceradora voltada para as classes populares da sociedade. Ser pobre é ser “menor”, ou seja, potencialmente perigoso.

Conforme afirma Sêda (2006, p.141), ancorado na “doutrina menorista”,

os menoristas olham para crianças e adolescentes (os seres mais capazes que existem, dadas as potencialidades físicas, biológicas, mentais e sociais de crianças e adolescentes) e enxergam... ‘menores’ (seres incapazes, irresponsáveis, inculpáveis, impuníveis até dezessete, ou quatorze, ou doze anos, onze meses, vinte e nove dias, vinte e três horas, cinquenta e nove minutos, cinquenta e nove segundos). [...] ao enxergarem ‘menores’ [...] afirmam que, *de supetão*, no segundo mágico em que completam dezoito anos, ou quinze, ou treze anos, passam instantaneamente a ser capazes, responsáveis, culpáveis, puníveis. (grifo do autor).

Contrapondo-se a tais concepções, práticas de uma cultura, no mínimo, injusta, a Constituição do Brasil de 1988 - fruto de lutas, especialmente dos movimentos sociais que criticavam a omissão do Estado brasileiro em relação à infância, mas também inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Declaração dos Direitos da Criança (1959) - estabelece, entre outros, *cidadania e dignidade da pessoa humana* como fundamentos da República

Federativa do Brasil, por constituir-se Estado Democrático de Direito. Respalhada neste entendimento, a Constituição de 1988 direciona um novo olhar para *crianças e adolescentes*, desde então reconhecidos como sujeitos de direitos, cidadãos, titulares de direitos especiais, dadas as suas especificidades.

Ao menos em nível legal, todos os adolescentes e todas as crianças (sem distinção de classes sociais) são iguais.

Destarte, em seu Artigo 227, a Constituição Federal de 1988 determina os direitos que devem ser assegurados a crianças e adolescentes com “*absoluta prioridade*”:

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

O citado artigo também traz consigo uma mudança de paradigmas. Segundo Ferreira (2008, p.41), “introduziu-se a Doutrina da Proteção Integral no Ordenamento Jurídico brasileiro através do artigo 227 da Constituição Federal do Brasil de 1988”. Para Ferreira (2008, p.40), “[...] crianças e adolescentes ganham um novo ‘*status*’, como sujeitos de direitos e não mais como menores objetos de compaixão e repressão, em situação irregular, abandonadas ou delinquentes.”

Nesse sentido, o direito especializado toma como alvo todas as crianças e adolescentes, pois são, sem exceção, sujeitos de direitos a quem devem ser garantidos “*absoluta prioridade*”.

Ferreira (2008, p.49) argumenta que “com a Constituição, as crianças e adolescentes também foram reconhecidos como cidadãos e passaram a usufruir de todos os direitos constitucionalmente consagrados [...]. Passaram da situação de menor para criança cidadã e adolescente cidadão”.

Na esteira da Constituição do Brasil de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/1990, ancorado na Doutrina/Paradigma da proteção integral à criança e ao adolescente (ECA, Art. 1º), nas palavras de Ferreira (2008, p.49): “Calcado na concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos, e na assertiva de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, ficam afastados os conceitos ideológicos e anticientíficos de situação irregular e menor, quer abandonado ou delinquente”.

Dessa forma, “rompe-se com a cultura jurídica das discriminações presentes nas legislações anteriores” (Pereira apud Ferreira, 2008, p.49). Ao incorporar o paradigma da “*proteção integral*”, o ECA/1990 corrobora a tendência a um atendimento que supere a histórica fragmentação, superposição de políticas públicas, programas, ações voltadas para crianças e adolescentes. De acordo com Sêda (2006, p.154), “a lei (a lei maior que é a Constituição e sua regulamentadora, que é o Estatuto) ABOLIU o menorismo, adotando o *nomen juris* (quer dizer [...] nome ‘jurídico’, oficial, institucional de) criança e ou adolescente”.

Oportuno enfatizar que, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente /1990, “*considera-se criança [...] a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade*” (art. 2º). Assim, apesar de o termo *menor* ser normalmente utilizado como abreviação de *menor de idade*, este foi banido do vocabulário de quem defende os direitos da infância, por representar o retrocesso e remeter à “doutrina da situação irregular” ou do “direito penal do menor” - Código de Menores -, ambas superados.

Além disso, possui carga discriminatória negativa por quase sempre se referir apenas a crianças e adolescentes autores de ato infracional ou em situação de ameaça ou violação de direitos. Os termos adequados são criança, adolescente, menino, menina, jovem. O conceito de criança, adotado pela Organização das Nações Unidas, abrange o conceito brasileiro de criança e adolescente. Na Convenção Sobre os Direitos da Criança, “entende-se por criança todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes”

(art. 1º - BRASIL. Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990: promulga a Convenção Sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 22 nov. 1990. Seção I, p. 22256).

Conforme ressaltamos anteriormente, havia, até então, no Brasil, duas categorias distintas de crianças e adolescentes: uma, a dos filhos socialmente incluídos e integrados, a que se denominava «crianças e adolescentes»; a outra, a dos filhos dos pobres e excluídos, genericamente denominados «menores», que eram considerados crianças e adolescentes de segunda classe. A eles se destinava a antiga lei - O Código de Menores -, que se baseava na doutrina da situação irregular, que definia um tipo de tratamento e uma política de atendimento que variavam do assistencialismo à total segregação e onde, via de regra, os «menores» eram tratados como “objetos”. Mesmo sabendo que vamos tratar sobre acolhimento institucional a *posteriori*, convém lembrar aqui que foi essa política assistencialista que fomentou a criação e a proliferação de grandes abrigos, orfanatos, internatos (hoje chamadas de entidades de acolhimento), onde ocorria toda a sorte de violações dos direitos humanos. Uma estrutura verdadeiramente monstruosa, que logrou cristalizar uma cultura institucional perversa cuja herança ainda hoje se faz presente e que temos dificuldade em debelar completamente, mesmo com o surgimento da Lei 12.010-2009 (Lei da Convivência Familiar e Comunitária - conhecida equivocadamente como Nova Lei da Adoção), e com ela a ruptura e o fim da política de abrigamento indiscriminado.

Somente a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, as crianças brasileiras, sem distinção de raça, classe social, ou qualquer forma de discriminação, passaram de objetos a serem sujeitos de direitos, considerados em sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento e a quem se deve assegurar prioridade absoluta, como já dissemos, na formulação de políticas públicas e destinação privilegiada de recursos nas dotações orçamentárias das diversas instâncias político-administrativas do País.

A Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 é anterior à Convenção sobre os Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989,

ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, e com vigência internacional em outubro de 1990, o que demonstra a sintonia dos constituintes brasileiros com toda a discussão de âmbito internacional, existida naquele momento, sobre a normativa para a criança e a adoção do novo paradigma, o que levou o Brasil a se tornar o primeiro país a adequar a legislação interna aos princípios consagrados pela Convenção das Nações Unidas, até mesmo antes da vigência obrigatória daquela, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente é de 13 de julho de 1990.

1.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB A ÉGIDE DA DOUTRINA JURÍDICA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA, O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO PRIORIDADE ABSOLUTA

Refletindo a mudança de concepção ancorada na Doutrina Jurídica da Proteção Integral, ressaltamos que, conforme assevera Ferreira (2008),

é certo que o Promotor de Justiça teve sua atuação remodelada para abranger áreas conexas que não eram especificamente próprias de sua atuação. [...] a atual Constituição Federal (1988) apresenta o Ministério Público com um novo perfil institucional, como guardião dos direitos fundamentais assegurados ao homem, defensor dos ideais democráticos e dos interesses sociais. A dimensão social do direito, que via de regra se realiza por meio de políticas públicas, encontrou respaldo na atuação institucional do Ministério Público, que acabou por adquirir destaque no Estado Social e Democrático de Direito, contemplado pela nova ordem constitucional. Este novo perfil institucional do Ministério Público é muito mais amplo e carregado de novas atribuições [...] não se limitando [...] às

questões jurídicas e processuais, sobretudo voltadas à área criminal, que era sua vocação original.

A atuação do Promotor de Justiça passou a contemplar, por exemplo, questões relativas à educação e uma efetiva proteção aos direitos fundamentais, com especial atenção às crianças e aos adolescentes - **prioridade absoluta** -, resultando numa necessidade de melhor compreender o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e todos os seus atores sociais para uma atuação mais eficaz .

Em leis e documentos oficiais, a criança está “protegida integralmente”, em tempos de “Doutrina Jurídica da Proteção Integral”, bem como de pactos, acordos, internacionais dos quais o Brasil é signatário. Contudo, nesse mesmo “tempo”, na prática, a negação dos direitos humanos persiste, com conotação de “doutrina” de “desproteção integral” e toques de banalidade, sobretudo, em se tratando de crianças das classes populares. Direitos duramente conquistados e proclamados coexistem com sua concreta violação, revelando que avanços e retrocessos são elementos de uma mesma história. Grande parcela da população brasileira, composta por crianças pequenas, vive/sobrevive em meio à desproteção visível³. Segundo revela o IBGE (2008, 2009), “As marcas da exclusão - dando conta da ação paliativa, compensatória, expressão da omissão do Estado brasileiro para com a infância - são igualmente visíveis ainda hoje, século XXI, apesar dos grandiloquentes discursos de “proteção às crianças”.

Segundo o IBGE (2008, p.130), crianças e adolescentes são afetados com mais intensidade pela pobreza no Brasil. Quando se observam as especificidades regionais, continua o quadro de descaso e exclusão, afetando principalmente crianças e adolescentes, sendo o Nordeste o primeiro a figurar nos degraus excludentes da pobreza, como destaca o IBGE (2008, p.130):

A distribuição da riqueza no Brasil se caracteriza por extremas desigualdades regionais, que também se refletem na situação das crianças e adolescentes. O Nordeste é a região que reconhecidamente apresenta o maior percentual de pessoas pobres (51,6% da

população total). Quando se destaca apenas a *população jovem da região (de 0 a 17 anos de idade)*, o percentual de pobres é maior ainda (68,1%). Destes, 36,9% viviam com somente até ¼ de salário-mínimo de rendimento mensal familiar. (grifo nosso).

Entretanto, o cenário de exclusão é pior quando constatamos que, no grupo constituído por crianças e adolescentes, *os mais afetados pela pobreza, são as crianças pequenas, as menores de 6 anos de idade*, “ganhando” a titularidade de excluídas das excluídas. A violação de direitos humanos tem condenado, principalmente, as crianças pequenas à vulnerabilidade social. O território brasileiro ganha ares de “tribunal do júri”, sendo que, nesse caso especial, o réu é comprovada e irrefutavelmente a vítima que, inclusive, tem negado o direito à ampla defesa, principalmente porque sequer é ouvida, fazendo jus à ideia de “*infans*” (sem voz, aquela que não fala). Crianças são “condenadas” de forma no mínimo injusta, até porque muitas sequer sobrevivem para contar suas tristes histórias. A “lei real” do Brasil está ancorada em um critério perverso: quanto menor a criança, maior a violação de direitos.

Sob a égide da “proteção integral”, crianças, especialmente as advindas das classes populares, são “desprotegidas” integralmente no Brasil. A infância continua sendo mais vulnerável que o conjunto da população. Se, à luz de Bobbio (2004), podemos dizer que estamos na “era dos direitos” (proclamados), estamos, igualmente, na “era dos direitos” (violados). Por isso, Bobbio (2004) assevera que “o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. [...] para protegê-los, não basta proclamá-los”. É preciso garanti-los. As políticas públicas são, nesse sentido, a materialização/garantia dos direitos proclamados.

Nesse sentido, Ferreira (Promotor de Justiça do Estado de São Paulo) lembra que o Ministério Público se apresenta como a “Instituição legitimada para acionar o Executivo, quanto à consecução das políticas públicas”. Sem políticas públicas, temos direitos violados, leis que, por conseguinte, são apenas “letras”; discursos que são apenas “palavras”; uma Lei Maior (Constituição Federal) que parece

“menor”, voltada, inclusive, para os que são considerados “menores”, posto que, do contrário, seriam, para além de dispositivos legais, considerados/tratados como crianças e adolescentes - sujeitos de direitos e “prioridade absoluta”. Na ausência disso, temos uma “Carta Magna” reduzida a “Carta Magna de Intenções” em um País que vitima principalmente o que Ele mesmo diz ser “prioridade absoluta”. É o Brasil que, com absoluta prioridade, tem violado direitos de crianças desde a primeira infância. À revelia do princípio da “prioridade absoluta”, crianças são “prioritariamente” abandonadas, tornando-se “(in)visíveis”.

Como bem ressalta Del Priore (2000, p.7), “*As crianças brasileiras estão em toda parte. Nas ruas, à saída das escolas, nas praças, nas praias. Sabemos que seu destino é variado. Há aquelas que estudam, as que trabalham, as que cheiram cola, as que brincam, as que roubam. Há aquelas que são amadas e outras, simplesmente usadas*”.

Oportuno lembrar que nem sempre crianças e adolescentes foram concebidos como cidadãos, sujeitos de direitos. Da mesma forma, a defesa da educação nem sempre está ancorada em concepções que visam à emancipação de todos e todas.

A Lei N. 8.069/1990 reconhece que crianças e adolescentes estão em “condição peculiar” por serem “pessoas em desenvolvimento” (Artigo 6º) e, por conseguinte, necessitam de “proteção integral”.

O ECA estabelece: “ Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

Um dos direitos fundamentais da criança e do adolescente é a educação.

Refletindo a mudança de concepção, a educação passa a figurar desde a Constituição de 1988 como direito fundamental. Em seu Artigo 205, esta Constituição determina de forma inédita:

“ Art. 205. A *educação, direito de todos e dever do Estado e da família*, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo

para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A educação não é, portanto, privilégio. É direito de todos, e o Ministério Público tem um papel fundamental nessa caminhada rumo à garantia efetiva desse direito também às crianças e aos adolescentes.

Segundo Ferreira (2008, p.12),

O direito à educação passou a ser regulamentado por leis e é desta forma que está caracterizado na Constituição Federal. A partir de então a questão educacional não ficou mais restrita àqueles profissionais que atuam diretamente com a questão, pois outros atores foram chamados para garantir este direito fundamental, entre eles, o Promotor de Justiça. É certo também que o *Promotor de Justiça* teve sua atuação remodelada para abranger áreas conexas que não eram especificamente próprias de sua atuação. [...] a atual Constituição Federal (1988) apresenta o Ministério Público com um novo perfil institucional, como guardião dos direitos fundamentais assegurados ao homem, defensor dos ideais democráticos e dos interesses sociais. A dimensão social do direito, que via de regra se realiza por meio de políticas públicas, encontrou respaldo na atuação institucional do Ministério Público, que acabou por adquirir destaque no Estado Social e Democrático de Direito, contemplado pela nova ordem constitucional. Este novo perfil institucional do Ministério Público é muito mais amplo e carregado de novas atribuições [...] não se limitando [...] às questões jurídicas e processuais, sobretudo voltadas à área criminal, que era sua vocação original. A atuação do Promotor de Justiça passou a contemplar questões relativas à educação e uma efetiva proteção aos direitos fundamentais, com especial atenção às crianças e aos adolescentes, resultando numa necessidade de melhor compreender o sistema

educacional para uma atuação mais eficaz. (grifo do autor).

Não se trata aqui de enfatizar apenas um direito. Estamos falando de direitos. O pressuposto que norteia este trabalho é o de que as crianças são sujeitos de direitos e, portanto, têm direito à proteção integral, cabendo ao Estado brasileiro o dever de prover esta proteção, através da garantia efetiva de direitos, dentre eles, o direito à educação. As palavras de Cury (2002, p.2) são oportunas, ao dizer que,

O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade. Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional.

Ainda, sobre o direito à educação, Cury (2002, p.13) ressalta:

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos. O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de

opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si). (grifo do autor).

Contudo, faz-se necessário reconhecer que a formação da cidadania de crianças e de adolescentes pressupõe não apenas o conhecimento de seus direitos, mas o reconhecimento e cumprimento de suas obrigações e seus deveres, respeitada sempre a diversidade pessoal, social e cultural entre os pares. Sob esta ótica, falar em cidadania é fazer menção a um processo de construção permanente de uma cidadania ativa, sobretudo porque não acontece em uma realidade estática, mas dinâmica. Com efeito, “[...] o processo de construção da cidadania ativa requer, necessariamente, a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres [...]” (BRASIL. 2003, P.10).

Argumentamos que a educação é fundamental forma de proteção das crianças, por ser um direito humano fim em si mesmo e meio para a consecução de outros direitos, tendo, portanto, uma dimensão de proteção integral. Contudo, não aprofundaremos tal direito, haja vista que já existe um manual produzido pela CAOP da Educação. Apenas citamos brevemente como forma de mostrar que a defesa da proteção integral de crianças e adolescentes passa fundamentalmente pelo defesa do direito à educação. Educação que deve ser garantida efetivamente. Daí a compreensão de que o Ministério Público, através do CAOP Temático da Infância e Juventude do Estado da Paraíba, sendo um dos operadores do sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente, precisa dialogar constantemente com o CAOP Temático da Educação, a fim de defender/exigir a garantia/concretização desse direito fundamental, sem perder de vista os outros direitos humanos.

O Ministério Público destaca-se, neste contexto, como instituição responsável por zelar pelo cumprimento das normas estabelecidas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, cabendo-lhe a adoção das principais providências destinadas a assegurar, na prática, os direitos estabelecidos na Constituição e detalhados no ECA/1990.

No entanto, a luta contra a violação dos direitos de crianças e adolescentes requer a participação de todos e todas. Ferreira (2008, p.59) lembra que,

O Estatuto estabeleceu, no artigo 70, a obrigatoriedade a todos de prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Dentro dessa lógica, assumem o professor e os dirigentes dos estabelecimentos de ensino a obrigação de prevenir eventual lesão ou violação dos direitos fundamentais dos alunos, cumprindo o que foi estabelecido na lei quanto à comunicação ao Conselho Tutelar das questões relativas a maus-tratos [...] faltas injustificadas, evasão escolar e elevados níveis de repetência [...].

O ECA/1990 chama todos à responsabilidade em seu Artigo 245:

Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Sendo assim, não basta, pois, dizer quais os direitos e deveres do cidadão. Concordamos com Herbert de Souza (Betinho), apud Fernandes, (2007) ao dizer que,

O cidadão é o indivíduo que tem consciência de seus direitos e deveres e participa ativamente de todas as questões da sociedade. Tudo o que acontece no mundo, seja no meu país, na minha cidade ou no meu bairro, acontece comigo. Então eu preciso

participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético forte e consciência da cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação.

A participação em prol dos direitos de crianças e adolescentes não pode prescindir do entendimento de que tais direitos devem ser garantidos com absoluta prioridade.

1.1.1 Princípio da Prioridade Absoluta

O Princípio da Prioridade Absoluta dos direitos de crianças e adolescentes foi uma das grandes novidades da Constituição Federal (CF) de 1988, através do artigo 227:

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

Significa que nenhum outro grupo social recebeu proteção tão abrangente, seja pela família, pela sociedade ou pelo Estado.

Além de destacar a importância desses direitos fundamentais, ainda previu a CF que terão *prioridade absoluta*. Mas, na prática, são vários os desafios para efetivar os direitos. E mais, para o convencimento de que são prioridade absoluta.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, endossando, principalmente, o Artigo 227 da CF que criou um Sistema Nacional de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, devidamente acompanhado de uma política nacional, os desafios trazidos pela doutrina da proteção integral e pelo princípio da prioridade absoluta se ampliaram, através do seu art. 4º, *in verbis*:

“Art. 4º É dever da *família, da comunidade, da sociedade em geral* e do *poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos* referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao

esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

a) *primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*

b) *precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*

c) *preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*

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

Significa, portanto, que com o princípio da prioridade absoluta, em tempos de Doutrina da Proteção Integral, a garantia efetiva dos direitos de crianças e adolescentes deve ser a prioridade quando se trata da formulação e execução das políticas públicas, inclusive com destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência. Assim, *o que antes era uma decisão política de acordo com as prioridades de cada governante tornou-se uma norma jurídica de observação cogente pelos agentes do Estado, cabendo ao Ministério Público fiscalizar a observância desses princípios, fazendo valer as leis, através da via administrativa ou judicial.*

O princípio da prioridade absoluta estabelece que os direitos das crianças e dos adolescentes devem ser protegidos em primeiro lugar em relação a qualquer outro grupo social. A própria referência constitucional é tão enfática quanto redundante, pois não bastou afirmar que o direito da Criança e do Adolescente fosse prioritário, mas que a ele fosse conferida uma *prioridade absoluta*.

Esse princípio vem encontrando ressonância, também, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que vem aplicando-o, inclusive com a condenação dos entes federativos em obrigação de fazer, inclusive rechaçando, nesta situação, a tese de que haveria quebra da harmonia entre os poderes, *in verbis*:

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender as propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido. (STJ. 2ª Turma. *Recurso especial nº 493.811 - SP, 2002/0169619-5*, relatora Ministra Eliana Calmon).

DIREITO CONSTITUCIONAL À ABSOLUTA PRIORIDADE NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NOS ARTS. 7º E 11 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE . NORMAS DEFINIDORAS DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICOS. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL. ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESSA FAIXA ETÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA.

O direito do menor à absoluta Prioridade na garantia de sua saúde, insta o Estado a desincumbir-se do mesmo através de sua rede própria. Deveras, colocar um menor na fila de espera e atender a outros, é o mesmo que tentar legalizar a mais violenta afronta ao princípio da

isonomia, pilar não só da sociedade democrática anunciada pela Carta Magna, mercê de ferir de morte a cláusula de defesa da dignidade humana. (STJ. Recurso especial 577836/SC . Rel. Min. Luiz Fux - j. 21/10/04).

O *Supremo Tribunal Federal*, decidindo uma suspensão de segurança, também reconheceu que a prioridade absoluta do direito da criança e do adolescente abrange a possibilidade de intervenção judicial e condenação do ente federativo, quando houver omissão do dever de proteção prioritária dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme reconheceu o Presidente do Supremo Tribunal Federal, na decisão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, *in verbis*:

“Não há dúvida quanto à possibilidade jurídica de determinação judicial para o Poder Executivo concretizar políticas públicas constitucionalmente definidas, como no presente caso, em que o comando constitucional exige, **com absoluta prioridade**, a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, claramente definida no Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim também já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ. *Recurso especial 630.765/SP*, 1ª Turma, relator Luiz Fux, DJ 12.09.2005). No presente caso, vislumbra-se possível proteção insuficiente dos direitos da criança e do adolescente pelo Estado, que deve ser coibida, conforme já destacado. O Poder Judiciário não está a criar políticas públicas, nem usurpa a iniciativa do Poder Executivo. (...)

Não há violação ao princípio da separação dos Poderes quando o Poder Judiciário determina ao Poder Executivo estadual o cumprimento do dever

³ Segundo revela o IBGE (2008, 2009).

constitucional específico de proteção adequada dos adolescentes infratores, em unidade especializada, pois a determinação é da própria Constituição, em razão da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 227, §1º, V, CF/88). A proibição da proteção insuficiente exige do Estado a proibição de inércia e omissão na proteção aos adolescentes infratores, com primazia, com preferencial formulação e execução de políticas públicas de valores que a própria Constituição define como de absoluta prioridade. Essa política prioritária e constitucionalmente definida deve ser levada em conta pelas previsões orçamentárias, como forma de aproximar a atuação administrativa e legislativa (*Annäherungstheorie*) às determinações constitucionais que concretizam o direito fundamental de proteção da criança e do adolescente.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Suspensão de liminar 235-0 tocantins*. Ministro Presidente, Gilmar Ferreira Mendes).

No caso da intervenção judicial nas políticas públicas na área da Infância e da Juventude o Judiciário, inclusive o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, vem reconhecendo que não se trata de quebra da harmonia ou da separação dos poderes.

Assim, vê-se claro que, havendo omissão do ente federativo responsável, o Judiciário, sempre que instado pelo Ministério Público em ações individuais e coletivas, atento ao disposto no art. 227, confirmado pelo art. 4º do ECA, tem reconhecido esta prioridade determinando intervenção judicial, conforme decisões dos mais variados Tribunais de Justiça do país.

A prometida proteção integral à criança e ao adolescente, que deve ser proporcionada no âmbito de suas famílias, obrigatoriamente passa pela adequação dos orçamentos públicos, programas e ações de governo ao comando supremo da absoluta prioridade à área infantojuvenil. Mecanismos judiciais e extrajudiciais, para que esta

promessa se torne uma realidade, estão à nossa disposição e em profusão. Necessário que todos nós, seja na condição de agentes públicos, seja na condição de *cidadãos*, os conheçamos, compreendamos bem e, acima de tudo, os coloquemos em prática. E façamos isto *agora*. Nossas crianças e adolescentes não mais podem esperar.

Dito isto, com base na compreensão de que a cidadania não implica apenas tê-la reconhecida em nível legal, implicando também um exercício permanente de participação em prol da garantia dos direitos, o Ministério Público do Estado da Paraíba, através do CAOP Temático da Infância e Juventude, propõe-se a realizar um trabalho permanente e contínuo nesse sentido compreendendo que, se o Estado brasileiro pretende *garantir a “proteção integral” de crianças e adolescentes, com “absoluta prioridade”*, precisa *garantir* também seus *direitos* efetivamente, para além de proclamá-los. Notadamente, este é um trabalho que essencialmente está a favor da *dignidade humana de crianças e adolescentes: sujeitos de direitos, cidadãos e cidadãos brasileiros*.

1.1.2 O reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente como prioridade absoluta

Nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente, *“considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade”* (art. 2º).

Assim, apesar de o termo *menor* ser normalmente utilizado como abreviação de *menor de idade*, foi banido do vocabulário de quem defende os direitos da infância, por representar o retrocesso e remeter à “doutrina da situação irregular” ou do “direito penal do menor” - Código de Menores -, ambas superados.

Além disso, possui carga discriminatória negativa por quase sempre se referir apenas a crianças e adolescentes autores de ato infracional ou em situação de ameaça ou violação de direitos. Os termos adequados são *criança, adolescente, menino, menina, jovem*.

O conceito de criança, adotado pela Organização das Nações Unidas, abrange o conceito brasileiro de criança e adolescente. Na Convenção Sobre os Direitos da Criança, “entende-se por criança todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (art. 1º - BRASIL. Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990: promulga a Convenção Sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 22 nov. 1990. Seção I, p. 22256).

Havia, até então, no Brasil, duas categorias distintas de crianças e adolescentes: uma, a dos filhos socialmente incluídos e integrados, a que se denominava «crianças e adolescentes»; a outra, a dos filhos dos pobres e excluídos, genericamente denominados «menores», que eram considerados crianças e adolescentes de segunda classe. A eles se destinava a antiga lei - O Código de Menores -, que se baseava na doutrina da situação irregular, que definia um tipo de tratamento e uma política de atendimento que variavam do assistencialismo à total segregação e onde, via de regra, os «menores» eram tratados como “objetos”.

E foi essa política assistencialista que fomentou a criação e a proliferação de grandes abrigos e internatos (*hoje chamadas de instituições de acolhimento*), onde ocorria toda a sorte de violações dos direitos humanos. Uma estrutura verdadeiramente monstruosa, que logrou cristalizar uma cultura institucional perversa cuja herança ainda hoje se faz presente e que temos dificuldade em debelar completamente, mesmo com o surgimento da *Lei 12.010-2009 (Lei da Convivência Familiar e Comunitária - conhecida equivocadamente como Nova Lei da Adoção)*, e com ela a ruptura e o fim da política de abrigamento indiscriminado.

Somente a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, as crianças brasileiras, sem distinção de raça, classe social, ou qualquer forma de discriminação, *passaram de objetos a serem sujeitos de direitos*, considerados em sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento e *a quem se deve assegurar prioridade absoluta, como já dissemos, na formulação de políticas públicas e destinação privilegiada de recursos nas dotações orçamentárias das diversas instâncias político-administrativas do País.*

A Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 é anterior à Convenção sobre os Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, ratificada pelo Brasil, em 24 de setembro de 1990, e com vigência internacional em outubro de 1990, o que demonstra a sintonia dos constituintes brasileiros com toda a discussão de âmbito internacional existida naquele momento, sobre a normativa para a criança e a adoção do novo paradigma, o que levou o Brasil a se tornar o primeiro país a adequar a legislação interna aos princípios consagrados pela Convenção das Nações Unidas, até mesmo antes da vigência obrigatória daquela, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente é de 13 de julho de 1990.

Com o peso de mais de um milhão de assinaturas, o que não deixava sombra de dúvida quanto ao anseio da população brasileira por mudanças e pela remoção do atraso que representava o Código de Menores, a Assembleia Nacional Constituinte referendou a emenda popular que inscreveu na Constituição Brasileira de 1988, o artigo 227, que, depois, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, representa a expressão de um novo projeto político de nação e de país.

Mas, o que de fato mudou desde 1990? Será que no país já se enxerga e se reconhece a criança e o adolescente como *prioridade absoluta e sujeitos de direitos*? Será que todos os seus direitos estão realmente garantidos e respeitados pelo Estado? Será que o Ministério Público está realmente cumprindo o seu papel de lutar e transformar essa realidade que se vê no cotidiano de muitas crianças e adolescentes?

Será também que, ao longo dos anos, essa triste realidade, a que todos assistem, vem sendo assimilada pela sociedade e pelo Estado?

Sabemos que a realidade não pode se alterar num único momento, ainda mais quando o que se propõe é uma profunda mudança cultural, o que certamente não se produz numa única geração, mas depende de cada um de nós cumprir o nosso papel, fazendo a diferença para que a lei deixe de ser utopia e vire realidade. Não sejamos nós, membros do Ministério Público da Paraíba, que formaremos fila para

desistir do sonho de ver crianças e adolescentes com seus direitos garantidos, como ordena a lei. Afinal, somos ou não fiscais das leis?

O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 marca também a integração e a articulação das ações governamentais e não governamentais na política de atendimento, a garantia do devido processo legal e a defesa ao adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional, assim como a municipalização do atendimento.

1.2 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A PROTEÇÃO ATRAVÉS DA MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS

Falar em Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGD - é enfatizar, sobretudo, o Artigo 227 da Constituição Federal do Brasil de 1988. Discutimos anteriormente que a Doutrina da Proteção Integral foi introduzida no Ordenamento Jurídico brasileiro através do artigo 227 da Carta Magna, na tentativa de que o Brasil viesse a superar a lógica histórica da fragmentação do atendimento à criança e ao adolescente e, principalmente, à infância. Temos uma história marcada por medidas isoladas, superpostas e descontínuas. Conforme destaca Arantes (1993, p.14), foi possível, através de ampla mobilização popular, conquistar o artigo 227 da referida Constituição através do entendimento de que toda a “parafernália” montada pelo Estado Brasileiro (órgãos, Código de Menores, etc) “não significava verdadeira proteção”. Nesta direção, os direitos de crianças e adolescentes precisam ser assegurados com “*absoluta prioridade*” através de políticas públicas articuladas, conforme podemos interpretar pelo texto do Artigo 227 da Constituição de 1988:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à *criança e ao adolescente*, com *absoluta prioridade*, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à *educação*, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à *dignidade*, ao respeito, à liberdade e à *convivência familiar e comunitária*, além de colocá-los a salvo

de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A ideia é de que a articulação efetiva de políticas públicas em prol da garantia dos direitos humanos é fundamental para garantir dignidade humana às crianças e aos adolescentes - *sujeitos de direitos que precisam de proteção integral*. O artigo 227 desenha o próprio Sistema de Garantia de Direitos - SGD. Mostra o que é minimamente essencial e fundamental para se viver com dignidade, fazendo jus à ideia de pessoa humana. *As políticas públicas são, por sua vez, a materialização dos direitos*. A ausência de políticas públicas, da forma suscitada pelo artigo em foco desenha, na direção oposta, um sistema de desproteção de crianças e adolescentes, um sistema de negação de direitos. Assim, temos um Estado que proclama, mas não garante efetivamente os direitos.

Estamos falando de mudanças, direitos duramente conquistados. Na esteira da Constituição do Brasil de 1988, bem como da Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989), de todo um aparato internacional visando à proteção integral de crianças e adolescentes, o ECA - Lei nº 8.060, de 13 de julho de 1990 -, igualmente fruto de históricas lutas, regulamenta o artigo 227 da Constituição de 1988, e, conseqüentemente, a Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente.

Logo no *caput* do Artigo 1º o ECA determina: “Esta Lei dispõe sobre a *proteção integral à criança e ao adolescente*”.

O ECA/1990 esclarece ainda:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim

⁴ Também conhecido como Código de Mello Mattos em homenagem ao titular do Primeiro Juizado de Menores (1924), Dr. José Cândido Albuquerque Mello Mattos

de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

E os direitos fundamentais precisam ser garantidos com absoluta prioridade. *Cobramos do Estado brasileiro os direitos das crianças e adolescentes, respeitando o princípio da prioridade absoluta.* Segundo o ECA/1990 (Artigo 4º, Parágrafo único),

A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O ECA/1990 (Artigo 6º) deixa patente que crianças e adolescentes são prioridade absoluta exatamente pela condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, deixando antever que suas especificidades precisam ser consideradas visando à “proteção integral”.

Desde a Constituição de 1988, foi criado legalmente, no Brasil, um aparato jurídico visando a “proteção integral” de crianças e adolescentes, contrapondo-se à doutrina menorista. O Artigo 227 não instituiu apenas a Doutrina da Proteção Integral, mas um verdadeiro Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), que deve ser operacionalizado por uma *rede de atendimento/proteção à criança e ao adolescente* visando a concretizar seus direitos. Uma rede composta, entre outras coisas, de conselhos nacionais, estaduais e municipais de direitos das crianças e adolescentes, conselhos tutelares, Sistema de Justiça (em que se incluem, por exemplo, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública), instituições educativas para garantir o direito à educação (inclusive educação infantil), entidades que desenvolvem programa de acolhimento institucional, órgãos da saúde, assistência

social, segurança pública, planejamento, promoção da igualdade e diversidade, entre outros.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, ligado à Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), publicou a Resolução n. 113, de 19/04/2006, dispondo sobre os “parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”, visando a cumprir, entre outras coisas, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei Federal nº 8.069/1990. *Trata-se de articular todas as políticas públicas, programas e ações visando a garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil como forma de proteção integral.*

Segundo a Resolução n. 113 (Artigo 1º, §1) do CONANDA,

Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

Conforme determina o Artigo 2º da aludida Resolução:

Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

Percebe-se que todos os esforços serão direcionados à efetiva proteção integral de crianças e adolescentes, fazendo jus à ideia de “prioridade absoluta”. Para o CONANDA (Resolução n. 113, Artigo 2º, § 2º), “ Este Sistema fomentará a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes”.

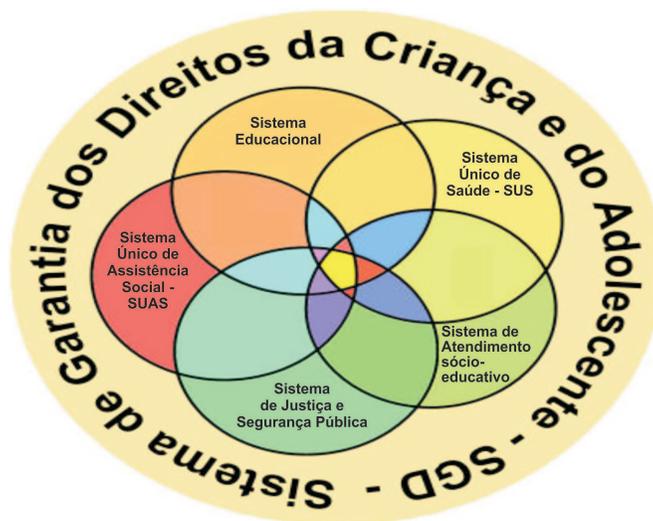
A Resolução n. 113 do CONANDA elucida:

Art. 5º Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação: I - defesa dos direitos humanos; II - promoção dos direitos humanos; e III - controle da efetivação dos direitos humanos. Parágrafo único. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o Sistema podem exercer funções em mais de um eixo.

A Resolução do CONANDA mostra os integrantes/atores do SGD, enfatizando que os órgãos podem exercer funções em mais de um eixo, seja de defesa, seja de promoção ou controle social, como veremos:

Eixo estratégico: DEFESA	Eixo estratégico: PROMOÇÃO	Eixo estratégico: CONTROLE DE EFETIVAÇÃO
<p>O QUE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • garantia do acesso à justiça; • recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal • garantia da impositividade e da exigibilidade dos direitos 	<p>O QUE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • política de atendimento dos direitos • política de promoção e proteção dos direitos • caráter transversal e intersetorial • políticas públicas, medidas de proteção, medidas socioeducativas 	<p>O QUE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controle das ações de promoção e de defesa dos direitos
<p>QUEM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poder Judiciário • Ministério Público • Defensorias Públicas • Segurança Pública • Conselhos Tutelares • Ouvidorias • Entidades Sociais de Defesa dos Direitos (ECA, Art. 87, V) 	<p>COMO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • satisfação das necessidades básicas • participação popular • descentralização política e administrativa • controle social e institucional <p>QUEM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado • Família • Sociedade 	<p>QUEM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • conselhos dos direitos • conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas • órgãos e poderes de controle interno e externo (CF, Art. 70 a 75) • órgãos e entidades legitimados (ECA, Art. 210, III) • sociedade civil e articulações representativas
<i>(Resolução 113, Capítulo IV)</i>	<i>(Resolução 113, Capítulo V)</i>	<i>(Resolução 113, Capítulo VI)</i>

Trata-se de articular todos os sistemas em prol da garantia efetiva dos direitos humanos de crianças e adolescentes, criando, para tanto, uma rede de atendimento para operacionalizar o SGD - Sistema de Garantia de Direitos - , visando a proteger integralmente esses direitos, conforme podemos perceber abaixo através de uma visualização oferecida pela Resolução n. 113 do CONANDA.



Estamos em um trabalho articulado, em que todos precisam cumprir seu papel rumo à proteção de crianças e adolescentes. A imagem abaixo elaborada pelo Promotor de Justiça do Estado do Paraná, Murilo Digiácomo, é elucidativa:



Sem perder de vista outros eixos que fazem parte do SGD, neste manual enfatizamos o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça, sabendo que do *Sistema de Justiça faz parte, por exemplo, o Ministério Público, incluindo a Promotoria da Criança e do Adolescente e os Promotores de Justiça que nela atuam.*

O *eixo promoção* dos direitos humanos à luz do que reza principalmente a Constituição de 1998 (em especial o Artigo 227) tem em vista a sistematização e concretização da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, ponto que abordaremos a seguir.

1.3 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, marca também a integração e a articulação das ações governamentais e não governamentais na política de atendimento, a garantia do devido processo legal e a defesa ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, assim como a municipalização do atendimento.

Novamente, lembramos o poder que possui, principalmente, o Artigo 227 da Constituição Federal do Brasil de 1988. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente deve estar ancorada no que estabelece tal artigo, reforçado, principalmente, pelo ECA/1990 (Artigos 86, 87, 88, 89). Entre as linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente, estabelecidas pelo ECA/1990 (Artigo 87, I), estão as “políticas sociais básicas” visando à garantia dos direitos sociais que, segundo a Constituição de 1988, (Artigo 6º) são “a *educação*, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, prevendo ainda o mesmo artigo, “II - *políticas e programas de assistência social* em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem.

Ganha força a ideia de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, como parte da política de promoção e proteção dos direitos. Destarte, a política de atendimento à criança e ao adolescente é composta por políticas com vistas à garantia de direitos humanos, entre outros, educação, saúde, convivência familiar e comunitária. *Nesse sentido, faz-se necessária uma rede de serviços nos municípios patrocinada por nossos impostos.* Impostos que, como sabemos, devem ser revertidos em políticas públicas, a fim de concretizar os direitos dos cidadãos, entre estes, crianças e adolescentes, e, diga-se, com “absoluta prioridade”.

Nessa caminhada, o papel do Promotor de Justiça, enquanto ator do SGD, é fundamental, uma vez que o ECA/1990 (Artigo 201) é claro ao dizer que compete ao Ministério Público “VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”.

Assim, frente à negação de direitos, o Promotor de Justiça, não apenas como fiscal da lei, mas, também, como ator social, visando a uma sociedade justa e, essencialmente democrática, deve atuar contrapondo-se à violação de direitos, considerando o ECA/1990, principalmente em relação às determinações dos artigos 200 a 205.

Para tanto, é importante saber o que cada município oferece na sua rede de atendimento às crianças e aos adolescentes e, ainda, o que deixa de oferecer. Um mapeamento da rede de serviços é imprescindível. De forma prática, fazer essa sistematização, por exemplo, com a ajuda de outros atores do sistema de garantia de direitos, incluindo os conselheiros tutelares e de direitos, pode ser uma ação proveitosa e com resultados práticos. *Afinal, não podemos esquecer que cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente elaborar e controlar a execução da política municipal dos direitos de crianças e adolescentes.* Notadamente, não se trata de uma tarefa isolada. Deve ser feita em diálogo com outros atores do SGD. Enviar ofícios, solicitando às políticas públicas, ações voltadas para garantir direitos de crianças e adolescentes, pode ser um caminho, caminho este que se pretende fazer através do planejamento estratégico do Ministério Público da Paraíba. Contribuir para que os conselhos tutelares utilizem o SIPIA- Conselho Tutelar

WEB também pode ser um caminho. *O SIPIA Conselho Tutelar WEB possui um banco de dados com todas as políticas e ações voltadas para a criança e o adolescente no município.* Uma formação voltada para o entendimento desse sistema é fundamental. Bom lembrar que o Estado da Paraíba ainda não utiliza esse Sistema e que estados vizinhos, como Pernambuco e Rio Grande do Norte, já o implementaram. *No site da Secretaria de Direitos Humanos pode-se encontrar informações a esse respeito, bem como através da Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba.* O conhecimento da rede de atendimento à criança e ao adolescente, em cada município, por parte do Promotor de Justiça que atua na área, é fundamental para iniciar qualquer trabalho. Certamente, *o funcionamento efetivo dessa rede de proteção requer a atuação do Ministério Público, sobretudo se considerarmos a histórica omissão do Estado no que se refere à garantia dos direitos dos cidadãos, especialmente crianças e adolescentes.*

A seguir, frente a uma rede de serviços/direitos garantidos, enfatizaremos direitos como a convivência familiar e comunitária, tomando como ponto de partida a Política Nacional de Assistência Social, uma das políticas públicas integrantes da política de atendimento à criança e ao adolescente.

1.3.1 A Política Nacional de Assistência Social/SUAS (Sistema Único de Assistência Social)

Desde a Constituição de 1988, a Assistência Social é compreendida como política pública e direito social (PNAS, MDS, 2004). Visando a romper com a lógica assistencialista, paternalista, clientelista, *a assistência social é direito do cidadão e não um favor como historicamente é concebida, sendo, portanto, uma responsabilidade do Estado brasileiro.* Por isso, logo no *caput* do Artigo 1^o a LOAS/1993 estabelece que “ A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A PNAS (MDS, 2004, p.25) nos ajuda a entender que, sendo inserida na seguridade social, a assistência social é também política de Proteção Social articulada a outras políticas sociais “voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida”. A segurança da acolhida é vista como primordial na PNAS, pois “*opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade*”, sendo que conquistar a “autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social”.

Percebe-se, portanto, a necessidade de superar a dependência historicamente alimentada pelo Estado brasileiro, que tem colocado famílias à mercê de migalhas do Poder Público em plena sintonia com a ideia de paternalismo que, além de passar a conotação de favor, não ataca em profundidade as consequências de uma sociedade baseada na exclusão das maiorias.

Na contramão dessa tendência, a PNAS (2004) estabelece, como princípios,

I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária [...].

Defende-se a articulação com as demais políticas públicas, em especial, políticas sociais, respeitando-se o direito a serviços de qualidade. A qualidade dos serviços apresenta-se, portanto, como um direito do cidadão até mesmo em respeito à sua dignidade. A *Política Nacional de Assistência Social (MDS, 2004)* afirma que a *exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas, bem como a inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, são fatores que tornam famílias*

vulneráveis. São famílias das classes populares que, historicamente, têm direitos dessa natureza sistematicamente violados. A família tem ficado “desprotegida”, assume a PNAS (2004, p.35) que, à luz da Constituição de 1988, entende que a família é sujeito de direitos: “ para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos”.

Nesse sentido, são usuários da Política de Assistência Social (PNAS, MDS, 2004, p.27):

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como, famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Percebe-se que a PNAS (MDS, 2004) estabelece seu alvo, deixando entender que as famílias, sem exceção, que porventura estejam nessas condições serão protegidas, ressaltando a necessidade de articulação com outras políticas públicas.

O SUAS materializa o que a LOAS/1993 determina, sendo dessa forma, um modelo de gestão descentralizado e participativo, constituindo-se na “regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio assistenciais” (PNAS, 2004, p.35). *A família é o eixo central nas ações, reconhecendo-se que, para proteger as*

crianças e os adolescentes, a família precisa ser protegida.

O SUAS é instituído pela Política Nacional de Assistência Social para materializá-la. A organização do SUAS tem, como pressuposto, a articulação com outros sistemas, como por exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema de Justiça e o Sistema Educacional, todos relacionados ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. *Garantir direitos, para além da assistência social, é fundamental para que não tenhamos sujeitos humanos vivendo em condições de “vulnerabilidade social”, leia-se, dignidade humana violada.*

A PNAS (MDS, 2004, p.36) afirma:

a Assistência Social [...] deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente [...] Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é instituído pela Política Nacional de Assistência Social para materializá-la, mantendo articulação com outras políticas públicas. Nesse sentido, a Norma Operacional Básica/SUAS (2005) esclarece:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social. A proteção social especial tem por objetivos prover atenções sócio assistenciais a famílias e indivíduos

que se encontram 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.

A assistência social voltada para a proteção social básica que diz “prevenir situação de risco” já é voltada para uma população que está sob risco. As pessoas que estão reconhecidas como em “situação de vulnerabilidade social” em função da pobreza e/ou por ter acesso precário ou nulo aos serviços públicos *já estão nas teias do abandono, desprotegidas, e nós sabemos que esse público advém das classes populares.* Se tivessem direitos efetivamente garantidos, ao invés de “remédios” paliativos para “curar” as mazelas de uma sociedade desigual, a *proteção social básica* deveria ser fundamentalmente garantida para que não tivéssemos uma grande parcela da população tendo que esperar uma política de assistência social para sanar consequências da falta de proteção básica na forma colocada pela Constituição de 1988, em seu Artigo 227. *Os direitos básicos são os considerados fundamentais.* Representam o mínimo que o Estado deve garantir efetivamente aos cidadãos.

Previendo que direitos básicos não são garantidos por Ele mesmo, o Estado cria, como parte da rede socioassistencial, o *CRAS - Centro de Referência da Assistência Social* - que, segundo o MDS, (2006, p.11-12) é,

a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; a unidade efetivadora da referência e contrarreferência do usuário na rede sócio-assistencial do Sistema Único de Assistência Social

(SUAS) e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas; [...] uma unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sociofamiliar [...]; um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária [...].

Percebe-se que o CRAS é o lócus de apoio de famílias “vulneráveis” exatamente por terem direitos básicos negados e que devem procurar esse apoio para que sejam encaminhadas para terem acesso ao que já foi negado. *O CRAS é a “porta de entrada” para a garantia de direitos, de proteção básica, a nosso ver, tardia, mas são direitos dos cidadãos que necessitam que, no caso brasileiro, não será uma minoria e, segundo o IBGE (2009), na direção dos dados de 2008 que já vimos neste manual, serão principalmente as famílias que possuem, em seu seio, crianças e adolescentes, pois continuam a ser mais pobres que a média das famílias do Brasil. Famílias neste perfil, segundo o (IBGE, 2009), vivem com até ½ salário-mínimo per capita. E isso é o que o Estado brasileiro faz com o que considera, constitucionalmente, “prioridade absoluta”.*

Para compensar as suas omissões, o próprio Estado, através do CRAS, deve oferecer, entre outras coisas, benefícios como Transferência de Renda (Bolsa Família), Capacitação e Promoção da Inserção Produtiva, Promoção da inclusão produtiva para beneficiários do Programa Bolsa Família, Projetos e Programas de Enfrentamento à Pobreza, Projetos e Programas de Enfrentamento à Fome, Geração de Trabalho e Renda. *São ações compensatórias e que ou não são oferecidas, ou são oferecidas, mas não de forma efetiva, ou não estão dando conta da demanda.* Ressalte-se que “a ênfase dos

serviços socioassistenciais no CRAS é o atendimento às famílias. Mesmo que alguns serviços, programas e benefícios socioassistenciais não sejam prestados diretamente no CRAS, é necessário manter a referência para os devidos encaminhamentos” (MDS, 2006, p.13).

Segundo o MDS (s/d), o *Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)* é a unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias que estão com seus direitos violados, tendo em vista, por exemplo, ofertar apoio e acompanhamento individualizado e especializado. O CREAS também deve desenvolver seu trabalho em estreita articulação com outros órgãos, serviços, etc. que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, entre estes o CRAS, que pode ser acionado, para que, através do diálogo, *proteção social básica (CRAS) e proteção social especializada (CREAS)*, sejam garantidas aos cidadãos.

Segundo o MDS, p. 9-10), o CREAS,

deve ofertar atenções na ocorrência de situações de risco pessoal e social por ocorrência de negligência, abandono, ameaças, maus-tratos, violência física/psicológica/sexual, discriminações sociais e restrições a plena vida com autonomia e exercício de capacidades, prestando atendimento prioritário a crianças, adolescentes e suas famílias nas seguintes situações: crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); [...] crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob “medida de proteção” ou “medida pertinente aos pais ou responsáveis”; *crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar*; [...] adolescentes e jovens após

cumprimento de medida socioeducativa de Internação Estrita, quando necessário suporte à reinserção socio-familiar.

Além de voltar os serviços para crianças já institucionalizadas, entendemos que o apoio oferecido às famílias por parte do CREAS também pode contribuir para que estes sujeitos nem sejam institucionalizados, pois lhe compete, por exemplo, oferecer serviços de “orientação, proteção e acompanhamento psicossocial individualizado e sistemático a crianças, adolescentes e famílias em situações de risco ou violação [...]” (MDS, p.20).

Até mesmo as chamadas “ações de prevenção e busca ativa” se inserem nesse trabalho visando a prevenir situações de ameaça e violações, bem como atuar no sentido de proteger os direitos dos cidadãos. Assim, o CREAS deve organizar equipes para abordagem em vias públicas e locais já identificados pela incidência de situações que requerem atenção especial.

No processo de desenvolvimento do trabalho, em *sendo detectada a necessidade de serviços específicos* para algum membro das famílias atendidas, *a exemplo das questões sobre saúde mental ou tratamento de dependência química*, é preciso que haja o *encaminhamento para a rede de serviços que deve estar preparada para atender todas as necessidades das crianças, adolescentes e suas famílias.*

Aprofundando a discussão, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução N 109, de 11 de novembro de 2009 (Conselho Nacional de Assistência Social), contribui para entendermos a *organização dos serviços por níveis de complexidade do SUAS, dividido em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.*

O Artigo 1º da aludida Resolução apresenta a seguinte disposição dos serviços:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Com efeito, focaremos, brevemente, os serviços voltados para crianças, adolescentes, incluindo suas famílias, considerando a matricialidade da família no atendimento às crianças e aos

adolescentes, sob a lógica da Política Nacional de Assistência Social e SUAS. *Não vamos exaurir a discussão acerca de tais serviços, uma vez que é fundamental a leitura, entre outras coisas, dos documentos oficiais constantes nas referências deste trabalho.* Ademais, não teria sentido reproduzir aqui tais documentos em sua totalidade. Apenas citaremos pontos imprescindíveis, contudo sem deixar de suscitar a leitura dos documentos já existentes.

Nesse sentido, o *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF* -, conforme elucida o Documento Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009),

consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. [...] Realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, a adolescência, à juventude, ao envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades. [...].

O referido serviço tem como locus o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). *O atendimento às famílias em áreas rurais,*

comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, etc. pode ficar sob a responsabilidade das chamadas “equipes volantes” ou mesmo através da implantação de unidades de CRAS itinerantes.

Os serviços que tomam como referência o CRAS devem ter como ponto de partida o trabalho realizado com as famílias no serviço PAIF.

Os usuários estão definidos assim:

Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso

aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

A forma de acesso a cada serviço também está definida. No caso do serviço PAIF, pode ser por procura espontânea, busca ativa, encaminhamento pela rede socioassistencial e das demais políticas públicas. O serviço deve manter diálogo/articulação com a toda a rede de atendimento às crianças, aos adolescentes e às suas famílias, em sintonia com a ideia de SGD. Assim, entre outros, pode manter-se articulação com os serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial, serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, lazer, segurança pública. Depende da necessidade. *É importante que o Promotor de Justiça dialogue com os atores que realizam estes serviços, tendo em vista saber/ conhecer se estes existem no município e se a oferta (em unidades do CRAS) é de qualidade social.*

Outro serviço, o de - *Proteção Social Básica - PSB* -, articulado com o PAIF - serviço citado anteriormente - *é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*. O Documento do CNAS (2009) assevera que é,

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de

percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

O serviço possui especificações para crianças de até seis anos de idade, tendo em vista contribuir para prevenir a ocorrência de trabalho infantil, violência doméstica, etc., como trabalho com crianças, inclusive deficientes, utilizando atividades lúdicas, ressaltando, por exemplo, o direito de brincar. Também trabalha com grupos familiares, gestantes e nutrizes.

De seis a quinze anos de idade, trabalha-se no sentido da participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e autonomia, incluindo, entre outras coisas, atividades lúdicas, esportivas voltadas para crianças com deficiência, bem como as retiradas do trabalho infantil, ou vitimados por outras formas de violação de direitos.

Para a faixa etária de quinze a dezessete anos, devem ser oferecidas atividades que estimulem, entre outras coisas, a participação cidadã, formação para o mundo do trabalho e questões sobre juventude.

Outro serviço é o de Proteção Social Básica no Domicílio para

peças com deficiência e idosas. Notadamente, como nosso foco não é a pessoa idosa, mas sim pessoas (crianças e adolescentes) com deficiência, ressalta o documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009, p.16),

O serviço deve contribuir com a promoção do acesso de pessoas com deficiência e pessoas idosas aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e a toda a rede sócio-assistencial, aos serviços de outras políticas públicas, entre elas educação, trabalho, saúde, transporte especial e programas de desenvolvimento de acessibilidade, serviços setoriais e de defesa de direitos e programas especializados de habilitação e reabilitação. Desenvolve ações extensivas aos familiares, de apoio, informação, orientação e encaminhamento, com foco na qualidade de vida, exercício da cidadania e inclusão na vida social, sempre ressaltando o caráter preventivo do serviço. O planejamento das ações deverá ser realizado pelos municípios e pelo Distrito Federal, de acordo com a territorialização e a identificação da demanda pelo serviço. Onde houver CRAS, o serviço será a ele referenciado. Naqueles locais onde não houver CRAS, o serviço será referenciado à equipe técnica da Proteção Social Básica, coordenada pelo órgão gestor. O trabalho realizado será sistematizado e planejado por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Usuário - PDU: instrumento de observação, planejamento e acompanhamento das ações realizadas.

Os serviços apresentados até então são vinculados à Proteção Social Básica, ou seja, são fundamentais até para que não se necessite de proteção especial (média ou alta complexidade). Todos

os serviços têm uma característica básica: a necessária articulação como rede de atendimento visando ao acesso aos serviços que concretizam os direitos dos cidadãos. A seguir, apresentaremos os serviços voltados para a Proteção Social Especial (média e alta complexidade).

1.3.1.1 Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade

O primeiro deles é o *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI*. O documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009, p.19) elucida que se trata de,

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias.

São usuários desse serviço famílias e indivíduos vitimados por violações de direitos, como por exemplo, ocorrência de violência física, psicológica e negligência, violência sexual (abuso e/ou exploração sexual), afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção (*incluindo aqui o acolhimento institucional ou acolhimento familiar*), vivência de trabalho infantil, abandono, situação de rua e mendicância, etc. A unidade de oferta desse serviço é o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). A abrangência é municipal e/ou regional.

O *Serviço Especializado em Abordagem Social* é outro que também merece destaque voltado para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. O documento Tipificação Nacional dos Serviços

Socioassistenciais (CNAS, 2009, p.22) afirma ainda se tratar de,

Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

O serviço deve ser oferecido no CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) ou unidade específica referenciada ao CREAS.

Também está previsto o *Serviço de Proteção Social para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias*. Este serviço de *abrangência municipal* apresenta, como usuários, pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e familiares, podendo ser oferecido, por exemplo, no domicílio do usuário, no CREAS ou em unidade referenciada. Trata-se, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009, p.26), de,

Serviço para a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e a idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como, exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados

adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia. O serviço tem a finalidade de promover a autonomia, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas participantes. Deve contar com equipe específica e habilitada para a prestação de serviços especializados a pessoas em situação de dependência que requeiram cuidados permanentes ou temporários.

O *Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua*, voltado para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência, também faz parte da rede socioassistencial. De *abrangência municipal*, deve ser oferecido, em um *Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua* e visa, entre outras coisas, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009), à acolhida; a escuta; ao estudo social; ao diagnóstico socioeconômico; ao suporte para acesso à documentação pessoal; à orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; à articulação com outros serviços de políticas públicas; à articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; à articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho, etc.

Pelo exposto, percebemos que uma rede de atendimento às crianças e aos adolescentes, com matricialidade na família, deve ser organizada e funcionar efetivamente como forma de contribuir para que a institucionalização de crianças, por exemplo, seja medida excepcional, como ordena a lei. *Entretanto, a medida especial tem se tornado regra básica, sobretudo, pela falta do básico.*

Sabido é que a vulnerabilidade das crianças e adolescentes reflete a vulnerabilidade da família. *Não por ser esta família “desestruturada”, no sentido discriminatório que vem sendo historicamente utilizado, mas porque esta família continua sendo*

desassistida, abandonada, até mesmo no sentido de não ter condições para comprar serviços oferecidos no mercado, em um contexto de minimização do papel do Estado e oferta de direitos reduzidos a mercadoria no mercado.

Conforme ressalta Rizzini, Irene (2006, p.20), “quando a família procura por socorro, ela se depara com [...] a falta de aparatos de apoio, como os serviços de cunho médico, educacional e psicológico de que dispõem aqueles que podem pagar”.

São muitos os que estão em situação de vulnerabilidade social em função da violação de direitos humanos, inclusive básicos. Concordamos com Rizzini, Irene (2006, p.18) ao asseverar que:

Por vulnerabilidade, referimo-nos aos *grupos ou indivíduos* que, por diversos motivos, são *mais atingidos pelos efeitos das desigualdades socioeconômicas e à precariedade das políticas públicas*. ‘Risco’ tende a indicar algum tipo de perigo, demandando medidas de proteção, independente da condição social. Evitamos sempre que possível, o uso da expressão ‘em situação de risco’ porque ela é sistematicamente aplicada para designar, de forma discriminatória, apenas a parcela pobre da população. (grifo nosso).

Muitos, ao invés do direito à moradia, têm as ruas como “lar”. Assim como Rizzini, Irene; Barker e Cassaniga (2000, p.7), entendemos que a rua é,

o exemplo mais visível e, em alguns casos, o mais óbvio de pobreza e de desatenção para com as necessidades das crianças. No entanto, há milhares de crianças e jovens sem tanta visibilidade, que, apesar de estarem relativamente mais protegidos que as crianças que vivem e/ou trabalham nas ruas, também não têm acesso a bons serviços de educação

e saúde, programas sociais ou outras formas de apoio que contribuam para o seu pleno desenvolvimento.

Convivem todos com a invisibilidade ao ter direitos negados, mas com a visibilidade de crianças e adolescentes quando se trata das punições e de medidas como o acolhimento institucional usadas pelo mesmo Estado negligente. Os deveres das famílias são facilmente exigidos. Os deveres do Estado ficam à sombra. Mas, o Estado (seja no âmbito federal, estadual ou municipal) não aparece como negligente, violador de direitos. Como diz Rizzini, Irene (2006, p.20)

“o problema não é, em geral, entendido como violação de direitos por parte do Estado, mas sim da própria família. Conseqüentemente, tanto a família quanto a criança são punidas. A criança é retirada de casa, e a família percebida (inclusive por ela mesma) como incapaz”.

Apesar da valorização da família nos documentos oficiais, ressalta Rizzini, Irene (2006, p.34), “ainda recai sobre as famílias, social e economicamente desfavorecidas, a percepção de que são incapazes e inadequadas para criar seus filhos. [...] ainda predomina na esfera da ação uma postura paternalista que fragiliza os pais em seu papel parental. *Persiste a facilidade de se acusar as famílias de ‘negligência’, escondendo-se as dificuldades enfrentadas por elas, primeiro para sobreviver. E a ajuda, quando chega, já é tardia e não surte mais os efeitos desejados para salvar a criança, o adolescente e suas famílias*”.

A seguir, abordaremos a Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

1.3.1.2 Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Com relação à Proteção Social Especial de Alta Complexidade em que estão inseridos, por exemplo, os *serviços de acolhimento (institucional e familiar)*, direcionando o olhar para crianças e adolescentes, é preciso considerar que, historicamente, temos uma cultura de institucionalização de crianças e adolescentes em detrimento da efetivação de políticas públicas (inclusive básicas) capazes de materializar os direitos dos cidadãos.

1.3.1.2.1 Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar:

implicações históricas, sociais, culturais e legais: um resgate da história da criança no Brasil

Ao longo da história, várias instituições foram criadas para atender a crianças baseado no discurso da “proteção”. Entre estas, a roda dos expostos (extinta no Brasil na recente década de 1950) acolheu crianças, adolescentes abandonados de diversas formas, seja pelas famílias (muitas pobres, estigmatizadas), seja pelo Estado (pela ausência da efetiva garantia de direitos humanos). Se Marcílio (2006) afirma que, apenas a partir da Declaração dos Direitos da Criança (1959), a criança é reconhecida como sujeito de direitos, *veremos que, no Brasil, a demora, a “(in)visibilidade cívica” foi/é mais “visível”, perdurando até a década de 1980 na forma da lei, e, para muitos, na prática, até os dias atuais, apesar dos avanços.* Até 1959, o ato de abandonar filhos era tolerado e até incentivado, segundo Marcílio (2006), por se considerarem os interesses de todos, exceto os das crianças. As mudanças em favor da infância não podem ser vistas em desarticulação com os movimentos, as lutas travadas para que direitos sejam garantidos efetivamente. Tampouco estamos tratando de uma história linear.

Sem a pretensão de exaurir essa discussão, é oportuno ressaltar que, ao falar das causas de abandono de crianças no Brasil antigo, Marcílio (2006, p.257) afirma que, “em sua quase totalidade, as crianças que eram abandonadas provinham dessa faixa de miseráveis, de excluídos. *A pobreza foi a causa primeira - e de longe a maior - do abandono de crianças, em todas as épocas*”.

Tal causa atravessa o tempo aliada a outras, a exemplo do abandono de crianças legítimas como forma de controlar o tamanho da família, abandono dos ilegítimos, resguardando a honra da família, dos doentes, abandono como forma de evitar o infanticídio. *O abandono tem faces, e o Brasil organiza seu aparato de atendimento institucional como forma de proteção à infância abandonada, atrelado a modelos externos, principalmente de Portugal.*

Dito isto, é oportuno ressaltar que, antes mesmo de chegarem às terras brasileiras, não poucas crianças que vinham nas embarcações lusitanas do século XVI já eram abandonadas à própria “sorte”. Muitas delas sequer chegaram às terras brasileiras. De acordo com Ramos

(2000, p.23), enquanto os ingleses procuraram suprir a falta de mão de obra adulta livre em seus navios por meio da utilização de escravos e negros alforriados, os portugueses optaram pela utilização de crianças. Crianças eram vítimas de abusos sexuais, sodomia, escorbuto, inanição. Por consequência dos naufrágios, as crianças poderiam servir para aliviar peso nos barcos salva-vidas. Isso quando era permitida a entrada destas, conta Ramos (2000, p.42), lembrando que um barril de água ou biscoito tinha prioridade de embarque no batel em relação a crianças que não pertenciam à nobreza, *desenhando assim uma dupla exclusão: ser criança e ser criança pobre*. Enquanto uma é criança e ainda tem certa atenção, a outra é apenas “útil”. São pistas de como o país tem tratado a infância, e, especificamente, as crianças das classes populares que, “especialmente”, se tornavam vítimas ainda a caminho do Brasil. Segundo Ramos (2000, p.49),

Ao que parece, embarcavam em Lisboa crianças que, no decorrer de sua primeira viagem, antes de chegar ao Brasil, tornavam-se adultos, calejados pela dor e pelo sofrimento. [...] se eram poucas as crianças embarcadas, o número de pequenos que chegavam vivos ao Brasil, ou mesmo à Índia, era ainda menor, e com certeza nenhum conseguia chegar ileso ao seu destino.

O sofrimento não acabaria com a chegada a solo brasileiro. A “paparicarão” de que falou Ariés não seria mesmo para todas as crianças. A colonização também ensinou o Brasil a abandonar seus filhos. Os índios não abandonavam seus filhos, afirma Marcílio (2006, p.128), acrescentando: “ Os brancos introduziram nas Américas a prática do abandono dos filhos. A situação de miséria, exploração e marginalização levou os indígenas, e depois os africanos e os mestiços, a seguirem o exemplo dos descendentes de espanhóis ou de portugueses, de abandonar seus filhos”.

Arantes (1995, p.191), com base em Orlandi, afirma que “ Nos períodos Colonial e Imperial, crianças deixadas nas portas das igrejas, conventos, residências e nas ruas dos principais centros urbanos

‘eram frequentemente devoradas por cães, porcos ou outros animais. Outras vezes, morriam de fome ou de exposição aos elementos’.

Na fase caritativa da infância, que vai do período colonial até meados do século XIX, a ideia é manter a situação, atuando-se apenas para aliviar as dores da pobreza/exclusão, apelando-se para a misericórdia dos que possuem “bom coração”. Sob esta ótica, parece que apenas alguns são considerados humanos; os outros seriam apenas bons servos daqueles.

Conforme destaca Marcílio (2006, p.134),

*O assistencialismo dessa fase tem como marca principal o sentimento da fraternidade humana, de conteúdo paternalista, sem pretensão a mudanças sociais. De inspiração religiosa, o missionário e suas formas de ação privilegiam a caridade e a beneficência. Sua atuação se caracteriza pelo imediatismo, com os mais ricos e poderosos procurando minorar o sofrimento dos mais desvalidos, por meio de esmolas ou das boas ações [...]. Em contrapartida, esperam receber a salvação de suas almas, o paraíso futuro e, aqui na terra, o reconhecimento da sociedade e o *status* de beneméritos. Ideologicamente, procura-se manter a situação e preservar a ordem, propagando-se comportamentos conformistas. (grifo nosso).*

Não se pretendia, portanto, investir na melhoria das condições de vida dos que viviam à mercê de esmolas, e sim amenizar as mazelas da pobreza em nome de certa “ordem”.

Marcílio (2006, p.131) diz que a proteção à criança abandonada começa com a colonização. Formalmente, cabia à Câmara Municipal se responsabilizar pela assistência aos enjeitados, sendo que “quase sempre houve omissão, negligência, falta de interesse ou de assistência às crianças expostas”. A alegação de quase todas para a

omissão era “falta de recursos”. Tal alegação atravessa o tempo. As Câmaras fizeram convênios com as confrarias das Santas Casas de Misericórdias que estabeleceram Casas de Expostos e Recolhimentos para meninas pobres e para expostos, sendo este o segundo sistema de proteção à infância desvalida da fase caritativa.

Entretanto, a relação entre Misericórdias e Câmaras era marcada por conflitos, dada a omissão das Câmaras principalmente no que tange ao financiamento do atendimento à infância. *As crianças eram e são as reais vítimas até os dias de hoje*. Segundo Marcílio (2006, p.144), “no Brasil colonial e durante todo o Império, apenas uma parcela ínfima das crianças abandonadas foram assistidas por instituições especiais. Quando acolhidas, o ônus não seria efetivamente do Estado. As palavras de Anchieta, *apud* Arantes (1995, p.194), em 1584 são esclarecedoras: “Em todas as Capitâneas há Casas de Misericórdia, que servem de hospitais, edificados e sustentados pelos moradores da terra com muita devoção, em que se dão muitas esmolas, assim em vida como em morte, e se casam muitas órfãs, curam os enfermos de toda a sorte e fazem outras obras pias” [...].

Percebe-se que, como as esmolas, o apoio da sociedade contribuía para o “financiamento” da assistência à infância desvalida face à omissão do Estado. Apenas no século XVIII, surgiram as Rodas de Expostos e os Recolhimentos para Meninas Pobres, sendo as primeiras instituições de proteção à infância.

Contudo, é oportuno ressaltar que, apesar das contradições, as Rodas e os Recolhimentos cumpriram importante papel, uma vez que, quase por um século e meio, foram as únicas instituições de assistência à infância desamparada (Marcílio, 2001b).

A vida dos expostos institucionalizados não era fácil. Parecia uma permanente luta, a princípio, por sobrevivência. As Rodas foram, segundo Marcílio (2006, p.161), “insuficientes para socorrer a infância abandonada”. Notadamente, socorrer das diferentes formas de abandono, que inclui a própria Roda, por ter sido, paradoxalmente, socorro à infância abandonada e lócus de mortalidade infantil, por exemplo. No entanto, a Roda, era uma “solução” para muitas famílias. Passetti (2000, p.350) ressalta que,

No século XIX, o abandono das crianças nas rodas dos expostos ou o recolhimento em instituições para meninas pobres eram fatos que revelavam as dificuldades de muitas famílias para garantir a sobrevivência de seus filhos. Viam na misericórdia cristã, materializada nas santas casas, uma possibilidade de sobrevivência e esperavam que a sorte trouxesse soluções para um futuro menos desesperador.

No entanto, as famílias continuam culpabilizadas e abandonadas. Essa é a grande verdade. *E a institucionalização de crianças e adolescentes, ao invés do investimento em políticas públicas efetivas visando à dignidade humana de todos, é que vai sendo o caminho seguido no Brasil.* Convém enfatizar que muitas promessas ficaram no discurso, encontrando amparo na velha alegação: “falta de recursos financeiros”. *Notadamente, estamos falando de omissão do Estado para com a infância, para com nossas crianças e adolescentes brasileiros.* Prova disso é que, segundo Marcílio (2006, p.132), “foi a sociedade civil, organizada ou não, que se compadeceu e se preocupou com a sorte da criança desvalida” na história brasileira. *O autor afirma que o sistema mais abrangente de atendimento aos desvalidos foi o informal que chega até nossos dias.* Neste, famílias acolhem crianças abandonadas como “filhos de criação”. Segundo Marcílio (2006, p.136),

O sistema informal ou privado de criação dos expostos em casas de famílias foi o sistema de proteção à infância abandonada mais amplo e presente em toda a História do Brasil. É ele que, de certa forma, torna original a história da assistência à criança abandonada no País. [...] Na Europa, no entanto, isso era excepcional. Ali, tanto na época moderna como na contemporânea, foram as instituições - asilos ou hospícios de expostos - que

se responsabilizaram por essas crianças [...]. No Brasil, o costume de criar um filho alheio nas famílias foi amplamente difundido, aceito e valorizado.

Para Marcílio (2006, p.137), não apenas a orientação religiosa é suficiente para explicar essa ação de “caridade”:

Em uma sociedade escravista (não assalariada), os expostos incorporados a uma família poderiam representar um complemento ideal de mão de obra gratuita. [...] poderia trazer vantagens econômicas; apenas com o ônus da criação - que, em alguns casos, recebia ajuda pecuniária da Câmara local ou da Roda dos Expostos - o ‘criador’ ou a ama de leite teriam mão de obra suplementar, e gratuita, mais eficiente do que a do escravo, porque livre e ligada a laços de fidelidade, de afeição e reconhecimento.

O final do século XIX merece destaque. A criança é vista ora como alvo de proteção, ora como perigosa. Mas nem todas as crianças eram vistas da mesma forma. De acordo com Rizzini, Irene (2008, p.26),

Esta visão ambivalente em relação à criança - em perigo versus perigosa - torna-se dominante, no contexto das sociedades modernas [...]. No Brasil, ao final do século XIX, identifica-se a criança, filha da pobreza - ‘*material e moralmente abandonada*’ - como um ‘*problema social gravíssimo*’ [...]. Do referencial jurídico claramente associado ao problema, constrói-se uma categoria específica - a do menor - que divide a infância em duas e passa a simbolizar aquela que é pobre e potencialmente perigosa; abandonada ou ‘*em perigo de o ser*’; pervertida ou ‘*em perigo de o ser*’... [...] justificar-se-á a criação de um complexo aparato médico-jurídico-assistencial [...]. Em discurso caracterizado

pela dualidade - ora em defesa da criança, ora em defesa da sociedade - estabelecem-se os objetivos para as funções [...] de *prevenção* (vigiar a criança, evitando a sua degradação, que contribuiria para a degeneração da sociedade); de *educação* (educar o pobre, moldando-o ao hábito do trabalho e treinando-o para que observe as *regras do 'bem viver'*); de *recuperação* (reeducar ou reabilitar o menor, percebido como '*vicioso*', através do trabalho e da instrução, retirando-o das garras da criminalidade [...]) de *repressão* (conter o *menor delinqüente* [...]). (Grifos da autora).

Foi construído um discurso no mínimo preconceituoso em relação às crianças e aos adolescentes das classes populares, entre estes os chamados "desvalidos", também reduzidos a "menores".

As famílias das classes populares são vistas até hoje como "desestruturadas", e, por isso, muitas crianças vão sendo institucionalizadas em entidades de acolhimento. *Aliás, um "favor" que o Estado presta e que, muitas vezes, se nega a prestar, quando sabe ser obrigação e não mero "favor".* Para Rizzini, Irma Rizzini, Irene (2004, p.70),

A intervenção sobre as famílias pobres, promovida pelo Estado, desautorizava os pais em seu papel parental. Acusando-os de incapazes, os sistemas assistenciais justificavam a institucionalização de crianças. Os saberes especializados vieram confirmar a concepção de incapacidade das famílias, especialmente as mais pobres, em cuidar e educar seus filhos, e foram convocados a auxiliar na identificação daquelas merecedoras de suspensão ou cassação do pátrio poder.

Percebe-se que, historicamente, comparada à família burguesa, a família das classes populares era considerada "desestruturada",

inferior, viciosa. Ao invés de garantir políticas públicas capazes de contribuir para que as famílias exercessem seu papel efetivamente, o Estado, travestido de “protetor”, retira a criança e o adolescente de suas famílias e os institucionalizam para que fiquem longe do foco da “doença”: sua própria família - essa mesma que desconhece seus direitos e é abandonada. *Na esteira das mudanças, não apenas crianças órfãs, abandonadas, por exemplo, seriam institucionalizadas.* Nesse projeto, a educação deveria ser a chave. Conforme ressalta Rizzini, Irene (2008, p.29), esse tipo de educação,

[...] pode ser lido como uma forma de manter a massa populacional arregimentada como nos velhos tempos, embora sob novos moldes [...] de cunho capitalista. Foi por essa razão que o país optou pelo investimento numa política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância, em detrimento de uma *política nacional de educação de qualidade, ao acesso de todos*. Tal opção implicou a dicotomização da infância: de um lado, a *criança* mantida sob os cuidados da família, para a qual estava resguardada a cidadania; e do outro, o *menor*, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, poder-se-ia dizer com José Murilo de Carvalho, estava reservada a ‘estadania’, (referindo-se) à ação paternalista do Estado em contraposição à participação de cidadãos ativos no processo político. [...] No que diz respeito ao caso específico da criança, o argumento utilizado de que investir na infância era civilizar o país justificou a imposição da tutela aos filhos dos pobres, cerceando seus passos e mantendo-os à margem da sociedade.

No contexto da “doutrina menorista”, conforme destaca Arantes (1995, p.214),

[...] famílias pobres passam a ser definidas - por comparação ao modelo de família burguesa, tomada como norma - como desagregada, desestruturada, incapaz ou ignorante e as crianças, frutos dessas famílias, como se encontrando em situação de patologia social ou irregularidade, estando, a partir de então, assujeitadas aos diferentes agentes e instituições [...].

Atente-se ao fato de que “especialmente” determinadas famílias são desautorizadas em se tratando de seu papel, enquanto outras são tomadas como referência.

Com efeito, o “menor” era foco da ação civilizatória, lógica que culminava na elaboração do Código de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943-A, de 12/10/1927), que tomava como foco o *menor* - “abandonado” e “delinquente”, leia-se, aquele advindo das classes populares, considerados em “situação irregular”. Tínhamos, portanto, uma legislação específica para um público igualmente específico e que precisava ser, principalmente, contido.

O Código esclarece: “Art. 1º. O menor, de um ou outro sexo, *abandonado* ou *delinquente*, que tiver menos de às medidas de assistência e proteção contidas neste Código”.

A assistência e a proteção tinham ares de vigilância. O Código (Artigo 14) tratava dos “infantes expostos”, compreendendo que “eram considerados expostos os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que estivesse”.

Mais adiante, o Código esclareceu o que entendia por “menor abandonado”. Vejamos algumas características:

Art. 26. Consideram-se abandonados os menores de 18 anos: I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência, por serem seus Paes falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja, guarda vivam; II. Que se encontre eventualmente sem habitação

certa, nem meios de subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, ausencia ou prisao dos Paes. [...] III, que tenham pae, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres [...]; IV, que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes; V, que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem; [...] VII, que, devido á crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos Paes, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) victimas de máos tratos physicos habituaes ou castigos immoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensaveis á saude; [...] (tudo *sic*)

O Código deixava o Estado resguardado. O fato de um “menor” não ter moradia, por exemplo, o deixava em situação de “irregularidade”. Seria um “menor” em situação de abandono, mas sem questionar e aprofundar quem o abandonava de fato. Parecia ser abandonado exclusivamente pela família, mascarando-se a omissão do Estado que deveria prover, por exemplo, condições de habitação. *Nesse caso, o abandono por parte do Estado soava como abandono da família.*

Ao invés de políticas públicas, o Código incentivava o trabalho de crianças e adolescentes e ainda estigmatizava tais sujeitos ao afirmar:

Art. 28. São vadios os menores que: a) vivem em casa dos Paes ou tutor ou guarda, porém, se mostram refractarios a receber instrucção ou entregar-se a trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros publicos; [...] Art. 29. São mendigos os menores que habitualmente pedem esmola para si ou para outrem [...] ou pedem donativo sob pretexto de venda ou offerecimento de objectos. (*sic*)

As medidas aplicáveis aos “menores abandonados” deixavam o Estado ileso no que se referia à responsabilidade em garantir condições dignas de vida aos cidadãos, mas vigilante e controlador em nome da “ordem”. *Prevalencia a lógica repressiva.* O Código criava medidas repressivas como soluções para as preocupações causadas pelos “menores” e que se tornavam mais incômodas desde o século XIX. De “semente do futuro”, a infância (pertencente às classes populares) era vista como preocupação no presente. Segundo Santos (2000, p.218),

Assim como o menor em São Paulo era iniciado precocemente nas atividades produtivas que o mercado proporcionava, tais como fábricas e oficinas, também o era nas atividades ilegais, numa clara tentativa de sobrevivência numa cidade que hostilizava as classes populares. Desta maneira, o roubo, o furto, a prostituição e a mendicância tornaram-se instrumentos pelos quais estes menores proviam a própria sobrevivência e a de suas famílias.

Tudo isso era obnubilado pelo discurso da “proteção”. O Estado figurava como protetor, e os “menores”, como os vilões.

Através de leis e medidas assistencialistas, ia se tentando sanar as lacunas deixadas pelas omissões reais. Passetti (2000, p.347-348) assevera:

No Brasil, com a proclamação da República esperava-se um regime político democrático orientado para dar garantias ao indivíduo [...]. Veio um século no qual muitas crianças e jovens experimentaram crueldades inimagináveis. Crueldades geradas no próprio núcleo da família, nas escolas, nas fábricas e escritórios [...] nos internatos ou nas ruas [...]. A dureza da vida levou os pais a abandonarem cada vez mais os filhos [...]. a integração dos indivíduos na sociedade, desde a infância, passou a ser tarefa

do Estado por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e adolescentes provenientes de famílias desestruturadas, com o intuito de reduzir a delinquência e a criminalidade. [...] Sobreviver, entretanto, continuou sendo tarefa difícil para a maioria da população [...]. Mudanças sucessivas nos métodos de internação para crianças e jovens, deslocando-se dos orfanatos e internatos privados para a tutela do Estado, e depois retornando a particulares, praticamente deixaram inalteradas as condições de reprodução do abandono e da infração.

Não se falava, no Código de Menores, em políticas públicas efetivas. Parecia que as famílias só tinham deveres, deixando-se praticamente intocada a falta de condições dignas de vida. A legislação passava a ideia de que a família abandonava os filhos como se isso fosse um fato histórico, descontextualizado.

As iniciativas voltadas para a infância eram, até meados dos anos de 1920, basicamente privadas (Kramer, 2001). A partir dos anos de 1930, começava a haver certo interesse pelo atendimento à infância por parte do Poder Público. No entanto, Kramer (2001) esclarece que o governo se “assume”, buscando apoio financeiro em grupos privados para custear instituições voltadas à proteção da infância. *E o que deveria ser direito ganhava a conotação de favor.*

Foram criados, ao longo dos anos, além do Departamento Nacional da Criança (DNCr, 1940) - vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública (1930) , o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941, a Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, e outros órgãos foram criados e extintos, em clara superposição e descontinuidade de políticas públicas.

Conforme destaca Kramer (2001), mais uma vez a saída para solucionar o “problema do menor” era a criação de mais uma instituição no quadro da burocracia estatal. Em 1964, através da Lei N. 4.513, de 1/12/1964 *entrava em cena a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM.*

Havia um reforço à cultura de institucionalização que não apenas era mantida, mas rejuvenescida, respeitando os velhos propósitos em um país que optava pela criação de um aparato regulatório/controlador, com uma sucessão de ações, dispositivos legais, instituições, culminando com a revisão do Código de Menores em 1979, através da Lei N. 6.697, de 10/10/1979.

O Código de 1979 assumia expressamente a “doutrina da situação irregular”. O objeto da legislação continuava sendo o “menor”. O Código de 1979 elucida: “ Art. 1º Este Código dispõe sobre *assistência, proteção e vigilância a menores*: I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular”;

A fim de explicar que público estava sendo considerado em “situação irregular”, o Código estabelecia:

Art. 2º [...] considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; [...].

Ora, o “menor” era o “pobre” que por esta condição, já era visto como perigo potencial.

Reafirmava-se a lógica de criação de um “complexo tutelar” em detrimento da criação de uma efetiva “rede de proteção à infância” através da garantia de seus direitos.

A institucionalização seria mais “conveniente” que exigir do Estado o cumprimento de seu papel, contribuindo, entre outras coisas, para que crianças não precisassem ser institucionalizadas, paradoxalmente, por ter seus direitos expropriados. Rizzini, Irene e Rizzini, Irma (2004, p.41) afirmam que,

A legislação menorista confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar seus filhos. O novo Código de Menores, instaurado em 1979, criou a categoria de ‘menor em situação irregular’, que, não muito diferente da concepção vigente no antigo Código de 1927, expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza. A situação irregular era caracterizada pelas condições de vida das camadas pauperizadas da população [...].

A situação de irregularidade aparecia como se estivesse dissociada do contexto social, histórico, cultural, econômico e político. As classes populares, em meio às condições precárias de vida, recebiam um reforço de exclusão. Como diz Pilotti (1995, p.81),

[...] as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância. [...] Estas estratégias não alteram, de fato, a situação da criança brasileira. Pelo contrário, a situação se agrava no período da ditadura em razão do arrocho salarial e da concentração brutal de renda. [...] A situação de miséria leva as crianças ao trabalho.

O Estado, ao retirar o poder da família e tutelar as crianças, por exemplo, “assumia” determinadas responsabilidades que, de fato, foram permanecendo no discurso e na letra da lei.

As medidas voltadas para a infância, conforme destaca Kramer (2001), têm envolvido, ao longo dos anos, basicamente o Ministério da Saúde, o da Previdência e Assistência Social, bem como o Ministério da Justiça. *Os problemas vêm sendo enfrentados de forma fragmentada, ora passando por questões*

relativas à saúde, ora à assistência social, ora à educação, ignorando as reais condições de existência da maior parte da população infantil.

Nesse sentido, Kramer (2001, p.87) assevera:

A fragmentação tem como resultado o fato de que ninguém se responsabiliza pelo problema. Em uma área de atuação, outra área é responsabilizada: a 'educação' esbarra nas carências alimentares e nas precárias condições de saúde; a 'saúde' proclama a importância de formação de hábitos das famílias; a 'assistência social' destaca a necessidade de uma ação educacional... e assim sucessivamente. A precariedade em cada um dos três - saúde, assistência, educação - é apontada como causa, mas ela é, ao contrário, consequência das condições de vida das classes sociais em que estão inseridas as crianças. Essas condições é que determinam os problemas de saúde, nutrição, educação e situação familiar, e não o inverso, como aparece nos discursos oficiais.

O Brasil ainda mantém viva a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes (das classes populares em especial) em entidades como as de acolhimento, muitas vezes por falta de condições básicas de sobrevivência, ao invés de garantir tais condições.

Ao mesmo tempo, era crescente, principalmente a partir dos anos 1980, o movimento de crítica ao paradigma da institucionalização, da proteção paliativa de crianças que vinha figurando como principal alternativa em detrimento de políticas públicas efetivas. É nesse sentido que, conforme destaca Pilotti (1995, p.41), “a prática de institucionalização tem sido amplamente criticada e condenada, levando alguns autores a sustentarem que ‘o ato da institucionalização é em si mesmo uma forma de abuso infantil’ [...]”.

Concordamos com Rizzini, Irma e Rizzini, Irene (2004, p.76), quando dizem que o Brasil optou por uma política de assistência ao menor em detrimento do investimento em políticas públicas integradas visando a ampliar as oportunidades e melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes. A Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo IBGE (2008), fazendo uma análise das condições de vida da população brasileira, revela, entre outras coisas, que, *apesar das melhoras - sabemos que frutos de muita pressão*, estamos distante de um patamar considerado justo e igual para todos e quem mais tem sofrido as consequências das injustiças de uma sociedade marcadamente desigual são principalmente crianças e adolescentes, especialmente, de regiões como Norte e Nordeste, conforme revelam dados do PNAD (2007). Segundo o IBGE (2008, p.130), crianças e adolescentes são afetados com mais intensidade pela pobreza no Brasil, especialmente no Nordeste.

Entretanto, o cenário de exclusão é pior quando constatamos que, no grupo constituído por crianças e adolescentes, os mais afetados pela pobreza são as crianças pequenas, as menores de seis anos de idade (IBGE, 2008, p.130).

Convém lembrar que as crianças em “situação de vulnerabilidade social” têm sido as “candidatas” privilegiadas à medida de acolhimento institucional. O estudo do IPEA/CONANDA⁵ (2003), realizado com entidades que atendem crianças em regime de abrigo, beneficiadas por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, revelou, entre outras coisas, que a institucionalização de crianças e adolescentes acontece ainda na atualidade de forma indiscriminada. *O que deveria ser excepcional (ECA, Artigo 101) é, geralmente, a forma preferida de “proteção”.*

A medida de acolhimento institucional acaba, segundo o IPEA (2003,p.37), “por substituir medidas preventivas - por ausência ou ineficiência -, determinando a privação da convivência familiar por motivos que poderiam ser sanados com políticas e programas voltados à promoção da família, de forma a evitar o abrigamento, hoje, acolhimento institucional”.

A carência de recursos materiais da família/responsável (24,1%)

e abandono pelos pais ou responsáveis (18,8%) estão nos primeiros degraus de motivos para a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil. A pobreza foi o motivo mais alegado, sendo a Região Nordeste responsável pela maior incidência de institucionalização de crianças por pobreza. Para o IPEA, considerando todos os motivos citados, a pobreza familiar é responsável pelo ingresso de mais de metade das crianças e adolescentes institucionalizados. Apenas 5,2% foram institucionalizados por orfandade (morte dos pais ou responsáveis). A maioria (87%) dos pesquisados têm família (IPEA, 2003, p.61).

A entidade é, segundo o IPEA (2003), lócus de crianças e adolescentes pobres. A pesquisa mostra ainda que apenas 6,6% das entidades pesquisadas usavam a rede de atendimento, como por exemplo, em relação à educação infantil, ensino fundamental, etc.

Ao tratar da institucionalização de crianças e adolescentes, Rizzini, Irene e Rizzini, Irma (2004, p.60-61) contribuem para entendermos que,

São casos complexos de situações muitas vezes crônicas de pobreza e conflitos familiares, acrescidos dos problemas vivenciados pelas próprias entidades, como [...] alta rotatividade dos abrigados, falta de continuidade no atendimento e perspectiva de ajuda às crianças e aos adolescentes, uma vez que o abrigo pouco parece ajudar no sentido de melhoria da vida das crianças e de suas famílias. Criado como um recurso emergencial para socorrer as crianças e adolescentes que precisariam permanecer afastados da família temporariamente, a medida de abrigo permaneceu confundida com o internato - sendo utilizada como um local onde a criança pode ser 'depositada'. É preciso rever radicalmente esta prática, estimulando-se a elaboração e implementação de políticas públicas que deem conta de apoiar a família e a comunidade na manutenção e cuidado de seus filhos. [...] E para

aqueles que necessitam de suporte fora do contexto familiar, urge enfrentar o desafio de se criar um sistema de atendimento institucional articulado, que respeite a lei que o país ratificou, e não viole os direitos básicos das crianças e dos adolescentes.

As famílias ficam um pouco solitárias nessa tarefa protetiva, enquanto muitos entraves são obnubilados. As palavras de Fávero, Vitale e Baptista (2008, p.204) são oportunas:

A falta ou dificuldade para o acesso imediato aos direitos sociais, por sua vez, impulsiona a família para sua rede pessoal, sobrecarregando-a. Estabelece-se então um círculo perverso em que se inscrevem as histórias de abrigamento de crianças e adolescentes. As políticas públicas e as instituições que compõem o sistema protetivo [...] por sua vez sedimentam esta situação na medida em que atribuem muito da responsabilidade da convivência familiar à própria família e não à insuficiência de programas que atendam às mães monoparentais ou os casais que estão com filhos em abrigo. Joga-se sombra no papel do Estado e reitera-se a ideia de fracasso familiar.

Não se trata de prover qualquer programa. Fávero, Vitale e Baptista (2008, p.205) ressaltam ainda que,

[...] qualquer programa social que exclua a possibilidade de geração de trabalho digno e renda suficiente e regular para o provimento das necessidades e dos direitos dos sujeitos sociais tende a reproduzir, em maior ou menor grau, a histórica responsabilização e homogeneização das famílias pelos seus denominados 'fracassos'. Tende a se constituir como mais um entre tantos programas pontuais e efêmeros, sem que se atinja a

raiz, no caso, da separação das crianças e dos adolescentes dos familiares com os quais mantêm laços de afetividade.

As colocações de Rizzini, Irene Rizzini, Irma (2004, p.71) são cabíveis:

Desautorizar as famílias, tratando-as como incapazes, ou destituindo-as de seus deveres junto aos filhos, frequentemente levou a dois resultados da intervenção do Estado nas áreas educacional e assistencial: a postura arredia e desconfiada frente aos propósitos da ação empreendida ou a renúncia de seu papel tutelar junto aos filhos, entregando-os aos braços dos poderes públicos. [...] Ainda predomina, nas propostas de ação, uma postura paternalista que ignora os fatores que vêm persistindo em fragilizar os pais, muitos dos quais se veem efetivamente incapacitados de criar seus filhos.

As famílias pertencentes às classes populares não são naturalmente “incapazes”. *Não se quer dizer com isso que não possam falhar*, cometer erros graves, inclusive a ponto de serem destituídas de seu poder familiar. *A família, independente da classe social a que pertence, também carrega suas contradições*. Todavia, não podemos esquecer que tais erros não são prerrogativas de famílias das classes populares, mas são seus filhos, em especial, que estão sendo institucionalizados. Condições objetivas mínimas de vida são sumariamente negadas, contribuindo para que tenham dificuldades em exercer plenamente seu papel familiar.

Temos, ainda, sob a égide da Doutrina Jurídica da “proteção integral”, um cenário de violação de direitos humanos que afeta principalmente as crianças pequenas, advindas das classes populares no Brasil. Os dados do IBGE (2008) revelam que a infância, sobretudo em se tratando de crianças pequenas, continua sendo mais vulnerável

que o conjunto da população, possuindo marcas mais profundas da exclusão, cujas raízes são históricas, sociais e culturais. Quanto mais nova a criança, especialmente as advindas das classes populares, mais expropriada de seus direitos, inclusive à educação infantil, segundo o IBGE (2008), um dos direitos mais negados.

Ainda estamos distantes do que entendemos por garantia de dignidade humana para todas as crianças e adolescentes - prioridade absoluta, mesmo após a Constituição de 1988 e o ECA de 1990. O processo de institucionalização, em que pese o discurso da proteção das crianças, tem se inserido nesse quadro de violação de direitos. Ao invés de excepcional, esta medida tem se tornado, ao longo da história, a saída preferida. E essa é uma reflexão que não podemos deixar de fazer.

Fávero, Vitale e; Baptista (2008, p.199) ressaltam, com base na pesquisa que realizaram, que,

A volta para casa de crianças e adolescentes pode ser mais desejada do que conseguida, pois esse processo não ocorre de forma fácil [...]. A provisoriidade própria da medida de proteção abrigo, que deveria ser utilizada em caráter excepcional, não se sustenta, pois é alto o número de membros familiares [...] que permanecem abrigados por longo tempo.

Diante desse cenário, atente-se para o papel do Ministério Público que conforme ressalta o ECA (Artigo 201), tem competência para, entre outras coisas, “ VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis; XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei [...]”.

Segundo o ECA/1990: “Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos

fundamentais”.

Se a criança não pode ser vítima de qualquer forma de negligência, sendo punido na forma da lei “qualquer atentado, por *ação* ou *omissão*, aos seus direitos fundamentais”, a negação de direitos por parte do Estado, ou mesmo a garantia de direitos sem o compromisso com a qualidade social são expressões da violação de direitos. *Requer, portanto, atenção e vigilância das instituições*, a exemplo do *Ministério Público*, dos *Conselhos Tutelares*, do *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA* -, do *Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDECA* -, do *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA* -, do *Poder Judiciário*, da *Defensoria Pública*, das *famílias*, além da *sociedade civil* e dos *fóruns de discussão* existentes.

Entre outros, o direito à convivência familiar e comunitária não pode ser violado. Em contraposição a este entendimento, existem crianças e adolescentes, sujeitos humanos e titulares de direitos, com uma vida de institucionalização. Ademais, como as entidades geralmente atendem até os dezoito anos de idade, não é raro ouvirmos falar de jovens que saem ao completarem esta idade e passam a viver nas ruas, mais uma vez vitimadas em meio a uma *sociedade excludente*. Este direito está na Constituição Federal do Brasil de 1988, estabelecido no seu Artigo 227 e endossado pelo Artigo 19 do ECA/1990. *A política de atendimento não pode prescindir deste e de outros direitos.* Resguarda-se o direito de a criança ser criada e educada na família, ciente de que a falta ou carência de recursos materiais não mais se constitui motivo suficiente para que, judicialmente, haja destituição do poder familiar (ECA, Artigos 23, 24), devendo a família, nestes casos, ser incluída em programas oficiais de auxílio, tendo em vista superar o atendimento paliativo de cunho paternalista que tem sido característica principalmente da assistência social. Tais prerrogativas precisam ser consideradas neste estudo. A família, indiscriminadamente, é considerada a “base da sociedade” (Constituição Federal de 1988, Artigo 206). Mas, ela também precisa de ajuda.

Percebe-se, então, que aquele velho discurso de “família desestruturada”, apesar de não aparecer nos documentos oficiais

dos dias atuais, continua no imaginário da sociedade. Muitas crianças com família ficaram “sem família”, porque estas não tinham/têm condições materiais mínimas para proteger efetivamente seus filhos. Conforme ressaltam Fávero, Vitale e Baptista (2008, p.200), “Os pais, mesmo quando estão juntos, porém sem trabalho e renda suficientes para contemplar suas necessidades básicas e sem a devida proteção social do Estado, não conseguem assegurar as condições para a permanência dos filhos consigo, abrindo-se, assim, espaço para o acolhimento institucional”.

Mesmo assim, muitos recebem a culpa pelo fato de o filho ser acolhido em entidade de acolhimento. Rizzini, Irene (2006, p.20) ressaltava que “ casos semelhantes de violação de direitos da criança não recebem o mesmo ‘tratamento’ se a família tem recursos financeiros. Além das intervenções terem como alvo os pobres, as ocorrências acabam publicizadas de forma desrepeitosa na mídia”.

Para Fávero, Vitale e Baptista (2008, p.203),

É possível afirmar que, historicamente, os maiores índices relativos aos motivos de abrigamento de crianças e adolescentes relacionam-se a impossibilidades materiais da família para mantê-los em sua companhia - objetivadas, geralmente, pela ausência de trabalho, renda e pelas condições de acesso a educação, saúde, habitação, assistência social, lazer. [...] a ausência de equipamentos sociais públicos para a acolher a criança/adolescente e permitira a conciliação família e trabalho (ou demanda) soma-se e obstaculiza os possíveis recursos da família. Constata-se, enfim, que as famílias das crianças e adolescentes, sob medida de proteção abrigo, são aquelas que, na divisão social do trabalho, situam-se na condição mais precária. São famílias premidas pela desigualdade social [...] pelo desemprego ou trabalho precário. A relação com programas de assistência social é reduzida. A universalização de direitos, prevista constitucionalmente, não se realiza para esses sujeitos

praticamente em nenhuma de suas esferas [...].

Vamos entendendo por que, até hoje, a maioria das crianças institucionalizadas possui família, não é órfã como muitos por vezes acreditam ser. São famílias que, muitas vezes, mesmo não querendo abandonar seus filhos, terminam por fazê-lo em razão dos entraves que se lhes impõem, como nos ajuda a entender Arantes (1995).

Rizzini, Irene e Rizzini, Irma (2004, p. 14) lembram bem que,

as demandas que levaram um número inestimável de crianças brasileiras aos internatos dos séculos XIX e XX não foram devidamente enfrentadas em nível das políticas públicas. [...] em termos concretos, a demanda persistiu e possivelmente aumentou, dadas as condições de pobreza de grande parte da população. [...] houve avanços no que se refere às práticas de atendimento a crianças em situação de pobreza, porém persistiram resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família.

Isso ainda é possível perceber, apesar de avanços como o ECA/1990, inclusive quando se trata de apoiar os pais, garantir direitos, vislumbrando a proteção das crianças e dos adolescentes. *Em meio às lutas em prol da infância e já em consonância com o direito de crianças à convivência familiar, o ECA/1990 (Artigo 129) apresenta medidas aplicáveis aos pais. Entre outras coisas temos:*

I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a

cursos ou programas de orientação; VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado.

Não raro, ao invés desses encaminhamentos, mesmo agonizando, a família recebe a culpa, sendo os pais colocados como “negligentes” e incapazes de cuidar de seus filhos. Contudo, conforme enfatizam Barker e Rizzini, Irene (2003, p.19), a negligência é o,

ato de omissão do responsável pela criança - quando os pais têm condições de atender a estas demandas - em prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento em uma ou mais das seguintes áreas: saúde, educação, desenvolvimento emocional, nutrição, abrigo e condições de vida seguras. Distingue-se das circunstâncias de pobreza, uma vez que *só é considerado negligência nos casos onde existam recursos disponíveis para a família atender a estas necessidades.* (grifo nosso).

Nesse processo, temos crianças passando grande parte ou toda uma vida institucionalizada. Para Rizzini, Irene e Rizzini, Irma (2004, p.55-56),

uma das conseqüências de grande impacto na vida das crianças e dos adolescentes a ser destacada é a própria dificuldade do retorno à família e à comunidade. Com o tempo, os laços afetivos vão se fragilizando [...]. Uma vez rompidos os elos familiares e comunitários, as alternativas vão se tornando cada vez mais restritas. Ao se analisarem suas trajetórias de vida, após o afastamento de casa, detecta-se que os caminhos vão se estreitando, e o quadro vai se agravando. Quando se conclui que não há possibilidades de reinserção familiar, eles

são transferidos de uma instituição para outra. Os adolescentes que passam anos neste tipo de vida têm muita dificuldade de acreditar que é possível mudar.

Atualmente, a institucionalização de crianças em entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional é medida excepcional na forma da lei. Estas entidades de atendimento integram a política de atendimento à criança, com base no que preceitua o artigo 90, IV do ECA/1990 e devem estar inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), conforme determina o ECA/1990 (Artigo 90, parágrafo único).

Recentemente o Estatuto da Criança e do Adolescente foi alterado pela Lei Nº 12.010 de 3 de agosto de 2009. O Artigo 1º desta Lei esclarece:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Lei 12.010, de 2009, conhecida equivocadamente como Lei da Adoção, é fruto de históricas reivindicações e traz alguns avanços com vistas a garantir, principalmente, o direito de crianças e adolescentes a convivência familiar. Para tanto, entre outras coisas, pode ser um instrumento fundamental para a construção de uma cultura de convivência familiar para crianças e adolescentes, ao invés da cultura de institucionalização de crianças que historicamente tem prevalecido na prática, através do afastamento da família considerada desestruturada, ao invés de, não raro, estar abandonada.

Com a redação dada pela referida Lei 12.010-2009 - Lei de Convivência Familiar e Comunitária - o ECA/1990 agora se refere a programa de acolhimento institucional e também ao programa de acolhimento familiar, dando preferência ao acolhimento familiar.

Inserem-se neste programa as chamadas famílias acolhedoras, fazendo-nos lembrar da antiga prática de acolhimento ressaltada por Marcilio (2006) em que famílias tinham consigo os chamados “filhos de criação”. Esperamos que não seja uma forma de fazer com que o Estado se ausente ainda mais de suas responsabilidades. *Isso só o tempo poderá mostrar.*

Segundo o ECA /1990(Artigo 92), as entidades deverão adotar como princípios,

I - preservação dos vínculos familiares; II integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Percebe-se que, com a nova redação, o ECA/1990, que já tratava da “família natural”, também faz menção à família “extensa” ou “ampliada”, esclarecendo:

Art. 25 - Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. Parágrafo único: Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

Percebe-se, por exemplo, uma preocupação em buscar a família extensa ou ampliada para evitar a institucionalização de crianças

e adolescentes, visando à preservação dos vínculos familiares. Isso também se configura como avanço. Reflete a luta em contraposição à cultura de institucionalização de crianças e adolescentes. Esperamos que, de fato, a legislação seja cumprida, pois sabemos que, antes, a institucionalização que, na prática, ficava em primeiro lugar, já era considerada medida excepcional e de caráter provisório com o advento do ECA em 1990. O entendimento da Lei 12.010-2009 agora é outro: é no sentido de que tudo precisa ser feito para evitar que a medida de institucionalização seja tomada, o que passa pela garantia, ao menos, dos direitos básicos dos cidadãos - crianças e adolescentes. Significa que, em sendo institucionalizada, todos os esforços devem ser dispensados para o retorno à família (natural ou extensa/ampliada) ou, não sendo possível, que possa haver a integração em família substituta (por meio da tutela, guarda ou adoção), sabendo-se que a colocação em família substituta, sobretudo através da adoção, é medida ainda mais excepcional, só utilizada como último recurso, ouvindo-se, sempre que possível, a criança e o adolescente, considerada sua opinião, aliada a outros fatores, como o disposto no Relatório da Equipe Psicossocial do Juizado.

Interessante observar que o “acolhimento institucional” é, a partir do ECA, uma das medidas específicas de proteção à criança e ao adolescente aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos no próprio ECA forem ameaçados ou violados: “I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta” (ECA, Artigo 98). Sabemos que, na legislação anterior (Código de Menores), não se colocava como possibilidade a omissão do Estado. O foco era na família, nos pais ou responsáveis. Ao mesmo tempo, temos uma contradição. O Estado prevê medidas para “resolver” consequências da própria omissão e em relação a dispositivos legais que fazem parte do seu próprio ordenamento jurídico. Trata-se de um “remédio” paliativo - acolhimento institucional - contra os danos provocados também pelo seu delito, por exemplo, a omissão na garantia efetiva dos direitos proclamados e que devem ser garantidos em consonância com a idéia de Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e adolescentes.

Como forma de resolver o que a própria Lei prevê no Artigo 98,
94

a autoridade competente poderá determinar, segundo o ECA (Artigos 99), de forma isolada ou cumulativa e, podendo suspender a qualquer tempo, dentre outras, as medidas abaixo colocadas:

Art. 101. [...] I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - *acolhimento institucional*; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.

Pela própria organização dos dispositivos legais, a medida de acolhimento institucional aparece praticamente no final, como que apresentando antes as prioridades. Aliás, o próprio ECA (Artigo 101, § 1º) determina: “O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

A legislação esclarece que não se trata de privação de liberdade vislumbrando que as instituições de acolhimento não apresentem os velhos ares de internação e privação de liberdade, como características que atravessam a história. *Contudo, na prática, tem sido muito fácil observar as “infrações” das famílias, por exemplo, a ponto de se retirarem seus filhos e institucionalizá-los, mas não se atenta, com a mesma facilidade, para as “infrações” do Estado quando, por exemplo, Este não oferece as condições para que a família proteja seus filhos.*

Oportuno ressaltar que na aplicação das medidas, *estabelece o ECA (Artigo 100, Parágrafo Único)*, “levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”, e alguns princípios devem ser considerados, entre estes, a condição da criança como sujeito de direitos (incluindo a proteção integral prioritária), a obrigatoriedade de prestar informações também à criança, respeitadas as suas especificidades, a fim de que saiba, por exemplo, os motivos da intervenção e, ainda, a oitiva obrigatória e a participação da criança que, além de ter direito de ser ouvida no processo que decide sobre sua vida, deve participar também nesse processo em que autoridades decidem sobre a medida de proteção que convém.

O Parágrafo Único do Artigo 100 (ECA/1990) foi incluído pela Lei 12.010/2009 e reflete as reivindicações de segmentos da sociedade, incluindo, entre outros, profissionais da educação na luta para que se considerem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos efetivamente garantidos, antes de se pensar em qualquer medida, principalmente, medidas do tipo acolhimento institucional que têm sido facilmente utilizadas, à revelia da participação da criança e do adolescente que, geralmente, sequer são ouvidos nesses processos. Suas participações muitas vezes não são oportunizadas, e são os adultos que, corroborando a lógica adultocêntrica, decidem sobre suas institucionalizações, suas vidas. A lei também proclama o direito de a criança ter voz, ressalvadas as suas particularidades, em afirmação ao paradigma da participação na tentativa de superar a ideia de infant (sem voz). Trata-se de um avanço, posto que não se pode conceber sujeito sem voz.

Prevendo o acompanhamento da criança sob acolhimento institucional de forma mais direta, o ECA/1990 determina que a sua situação será reavaliada a cada seis meses no máximo, podendo a autoridade judiciária, com fundamento em relatório de equipe

⁵ O Levantamento Nacional foi promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

interprofissional decidir sobre a reintegração à família ou colocação em família substituta (nas modalidades tutela, guarda ou adoção). *Não apenas o relatório com prazo estabelecido, mas também a equipe interprofissional se apresenta como novidade que diretamente chama a atenção para o papel da autoridade judiciária e de uma equipe que, ao que parece, não mais está resumida, conforme geralmente acontece, a profissionais como psicólogo e assistente social - tão conhecida como equipe psicossocial.* Mister a participação de um pedagogo para se completar a equipe. E essa é mais uma luta a ser travada pelos profissionais da área e da sociedade civil organizada, devendo encontrar eco no Ministério Público, órgão eminentemente fiscalizador e que, na área da criança e do adolescente, deve traduzir suas vozes e garantir o respeito aos seus direitos.

Importante atentar também para o fato de que, a fim de evitar, por exemplo, uma vida de institucionalização, o ECA (Artigo 19, § 2º) estabelece, agora, que a criança e o adolescente não ficarão por mais de dois anos em programa de acolhimento institucional, *salvo para atender aos seus superiores interesses*, sendo esta decisão fundamentada pela autoridade judiciária. Em sendo institucionalizada, a entidade elaborará um *Plano de Atendimento Individual*, visando, o mais rápido possível, a reintegração familiar (ECA, Artigo 101, §4º).

Além disso, o ECA/1990 (Artigo 34, §1º) dá preferência claramente ao acolhimento familiar em relação ao institucional, sendo que, para ambas as medidas, deve respeitar-se o caráter de excepcionalidade e provisoriedade do atendimento. O ECA/1990, com nova redação, estabelece: “Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar”.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004, p.31), “ Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo”.

Muitas vezes, de fato requerem ações do Ministério Público sim, por exemplo, para exigir a garantia de direitos de crianças e adolescentes que foram violados e que têm contribuído para que muitos não fiquem com suas famílias.

Na direção do direito à convivência familiar e comunitária *é que foi aprovado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (MDS, 2006)⁶. À luz da PNAS (2004), o Plano (MDS, 2006, p.40) *destaca que o Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades, como, Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem.*

A regulamentação dos serviços de acolhimento institucional, prevista no Plano é realizada pelo documento “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (BRASIL. CONANDA/CNAS, 2009). O documento, que tem a finalidade de regulamentar, no Brasil, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no âmbito da Política de Assistência Social, afirma que o encaminhamento para esse tipo de serviço só pode ser feito quando esgotados todos os recursos para que a criança ou adolescente permaneça em sua família de origem, extensa ou na comunidade, pressupondo que pessoas da comunidade, possuindo vínculo com a criança, possam exercer esse papel de família. Destaca ainda, entre outras coisas, que a condição de pobreza não pode ser motivo para encaminhamento de crianças a esse tipo de serviço.

O documento acima referido demonstra que o Estado brasileiro está atento e até concorda que Ele mesmo tem sido omissivo e que, ao institucionalizar a criança e o adolescente, continua, muitas vezes, violando direitos ao invés de proteger efetivamente, corroborando a desproteção de crianças.

E ainda importa destacar que o documento apresenta orientações para que as entidades que acolhem crianças e adolescentes sob “medida protetiva” de acolhimento institucional possam redimensionar seu trabalho, considerando-se o caráter de excepcionalidade e provisoriedade da medida que faz parte de uma

cultura institucionalizadora que afeta os seres advindos das classes populares. *Essa medida protetiva, ao invés de representar a proteção efetiva, condena muitas crianças das camadas populares a passar uma vida institucionalizada e ainda deixa o Estado numa situação cômoda*, posto que, geralmente sai como protetor e não violador de direitos.

Pelos detalhes, o documento parece prever que essa cultura institucionalizadora que se diz “protetora” tem vida longa em um país que opta por desproteger para depois “proteger”, muitas vezes, novamente desprotegendo. Afirma que, se para proteger a integridade física e psicológica, a autoridade competente considerar necessário o afastamento da criança da família, que haja atendimento em serviços de acolhimento do tipo “abrigo institucional” e “casa-lar”.

Segundo o documento, o Abrigo - Instituição de Acolhimento Institucional - é voltado para crianças e adolescentes de zero a dezoito anos de idade de modo a respeitar o limite de vinte acolhidos por entidade. Trata-se de,

Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar [...] em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta.

Importante observar que muitas famílias só estão impossibilitadas de exercer seu papel porque estão em condição de abandono. O documento destaca a importância da articulação com a rede de serviços local em favor da garantia de direitos, mantendo-se um diálogo com outros atores/instituições do SGD, contrapondo-se a uma histórica tendência de oferecer todos os serviços na instituição que se transforma em instituição total, contribuindo até para que a

criança perca o contato mais efetivo com a comunidade.

A entidade contaria com infraestrutura adequada e com equipe técnica⁷.

A “Casa Lar”, segundo o documento, é um,

Serviço de Acolhimento provisório, oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente - em uma casa que não é a sua - prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar [...] em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta.

Interessante observar como, mais uma vez, não fica claro quem abandonou e porque as famílias estão “impossibilitadas” de cumprir suas funções. A diferença desse serviço para o anterior é a presença do educador/cuidador residente (pessoa ou casal). Essa pessoa não deverá fazer o papel de mãe, mas a ideia é ter um ambiente com cara de lar. Temos aqui uma mudança. Essa modalidade foi definida pela Lei n. 7.644, de 18 de dezembro de 1987, que também regulamenta a atividade de “mãe social”.

De acordo com a Lei: “ Art. 1º - As instituições sem finalidade lucrativa, ou de utilidade pública de assistência ao menor abandonado, e que funcionem pelo sistema de casas-lares, utilizarão mães sociais visando a propiciar ao menor as condições familiares ideais ao seu desenvolvimento e reintegração social”.

Tratando-se de lei que antecede o ECA/1990, o termo usado ainda é “menor abandonado” para designar crianças e adolescentes, em sintonia com o Código de Menores de 1979. De acordo com a lei, a mãe social é responsável pela Casa-Lar, uma unidade residencial que abriga até dez crianças e/ou adolescentes. *As casas-lares são*

isoladas, mas, agrupadas, formam uma “aldeia” ou “vila”. A mãe é responsável por propiciar um ambiente familiar, pois reside na casa. Possui direitos trabalhistas, sendo então, mãe e funcionária da casa. Pilotti (1995, p.86-87) lembra que este tipo de instituição é implementado pela organização, de base internacional, denominada ‘Aldeias S.O.S.’. A casa-lar também deve contar com apoio de uma equipe técnica.

As modalidades aqui apresentadas substituem termos como asilos, orfanatos, entre outros que não mais possuem base legal no contexto atual.

Leis e documentos oficiais vão sendo sistematizados com vistas à adequação das entidades de acolhimento que integram a rede de atendimento à criança e ao adolescente e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8.742/1993) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - MDS, 2004.

Conforme ressaltamos anteriormente, *o atendimento em entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional, bem como o programa de famílias acolhedoras, integram, na atualidade, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Segundo a PNAS (2004, p.32), os serviços que visam a proteção especial de alta complexidade são os que garantem proteção integral (incluindo alimentação, moradia, etc.) “para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário”.*

Com relação às famílias acolhedoras, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) assevera que se trata de um serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, *sendo adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa.*

Rizzini, Irene (2006, p.23) nos ajuda a entender que o processo de institucionalização de crianças e adolescentes “é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica,

comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes”.

Com efeito, afirma Rizzini, Irene (2006, p. 32):

[...] há um grande descompasso no Brasil entre a importância atribuída ao papel da família no discurso e a falta de condições mínimas de vida digna que as famílias enfrentam, na prática, para que possam criar seus filhos. É fácil identificar de imediato a negligência cometida pelos pais ao se encontrar uma criança em ‘situação de risco’. É bem mais difícil acusar o Estado de negligente e omissivo.

A própria assistência social parece não estar cumprindo efetivamente seu papel uma vez que deveria prestar assistência aos considerados em “vulnerabilidade” que, notadamente, são os abandonados pelo Estado. *Ao que parece, as famílias das classes populares continuam sem receber condições efetivas para que possam receber seus filhos de volta ou, até mesmo, sequer ter necessitado de tal medida de “proteção”.* E é o mesmo Estado que não garante os direitos dessa família - apesar de ser considerada a matriz do atendimento às crianças, por exemplo, pela Política Nacional de Assistência Social (MDS, 2004) à luz da Constituição Federal de 1988, da LOAS (1993) - e usa o seu aparato para puni-la, não obstante assumo que tantas vezes esta família não cumpre seu papel protetor por não ter as condições que são historicamente negadas. A tudo isso devemos estarmos atentos para não deixarmos de enxergar quem realmente está sendo violado: o Estado ou a Família. Esse é um dos papéis do Ministério Público na área da criança e do adolescente.

Sabemos que, principalmente a partir dos anos 1990, ganha força um movimento que se contrapõe a essa histórica cultura de institucionalizar crianças e adolescentes de classes populares, em detrimento da garantia de seus direitos humanos. *Foram muitos os avanços conquistados dos anos 1990 para cá no âmbito da legislação brasileira, principalmente se pensarmos no próprio ECA/1990,*

mesmo que ainda permaneçam no papel para a grande maioria da população importantes instrumentos de luta. Mas, muito ainda precisa ser feito para que crianças e adolescentes sejam considerados prioridade absoluta no nosso país.

As colocações de Rizzini, Irene (2006, p.33) são oportunas:

A década de 1990 marca uma mudança importante de paradigmas em relação ao cuidado e à proteção à população infantil e juvenil, sob o ponto de vista dos seus direitos. [...] condena-se a prática centenária da institucionalização de crianças devido à sua condição de pobreza e fica estabelecido o caráter de excepcionalidade e temporariedade desta prática. [...] o abrigo deve constituir uma última medida, consideradas todas as possibilidades da criança permanecer com os seus. Essa diretriz segue uma orientação internacional mais ampla. A institucionalização de crianças foi fortemente combatida e parecia ter caído em desuso. Mas mudanças expressivas em geral não ocorreram em curto prazo. Já nos primeiros anos do século XXI, o tema retorna com força. Vários países demonstram preocupação com o descompasso entre reduzir o investimento público na manutenção destes estabelecimentos e a contínua demanda por este tipo de serviço.

Na prática, o discurso pela desinstitucionalização esbarra na falta de condições dignas concretas para as famílias. Só o discurso não resolve. Se a institucionalização de crianças das classes populares pelos mesmos velhos problemas não cai em desuso, continua em desuso, em plena doutrina da proteção integral, o enfrentamento das causas que têm contribuído para a institucionalização, através de políticas públicas efetivas que superem a lógica ainda em uso, de atender pobremente a pobreza. Pobreza que, conforme ressaltamos, ainda tem levado muitas crianças e adolescentes para o território

das entidades do acolhimento institucional. *Estar em condição de pobreza, por vezes, é ser candidato(a) direto(a) à institucionalização, em sintonia com o passado.* Conforme afirmam Rizzini, Irene e Rizzini, Irma (2004, p.51):

documentação dos séculos XIX e XX revela que crianças eram internadas pelo simples fato de serem pobres. Os orfanatos acolhiam, com frequência, crianças que tinham até ambos os pais, por intervenção do Juiz de Menores, quando entendiam que suas famílias não tinham condições morais de educá-las. [...] a internação se dava, muitas vezes, por intermédio de políticos e pessoas de influência na sociedade, como, por exemplo, patrões que não desejavam que suas empregadas mantivessem os filhos em suas casas. Na atualidade [...] famílias recorrem ao Juizado e às instituições na tentativa de internar os filhos, alegando não terem condições de mantê-los, seja por questões financeiras ou por dificuldade em discipliná-los.

As precárias condições de vida das pessoas têm permanecido pós-institucionalização. Assim como Rizzini, Irene Rizzini; Irma (2004, p.82), entendemos que,

o problema não será resolvido, focalizando apenas a questão do atendimento institucional. Ele está ligado a circunstâncias macroeconômicas e políticas que precisam ser paralelamente enfrentadas para que os internatos deixem de constituir uma opção atraente para crianças e para pais que não encontram saída para as dificuldades em manter seus filhos. O desenvolvimento econômico, associado a políticas de distribuição de renda reduz a necessidade de instituições de assistência à infância, pois geram alternativas que resultam em crescimento e

recursos.

Não estamos dizendo que a criança e o adolescente devem permanecer na família a todo custo, inclusive porque há casos, por exemplo, de violência contra esses seres em classes mais e menos abastadas da sociedade, em que a criança e o adolescente precisa mesmo de proteção especial. No entanto, é preciso que se diga expressamente que a institucionalização não tem sido a medida aplicada, quando a violência ocorre na família de classes mais abastadas. A impossibilidade da família para educar os filhos e cuidar deles, se não é motivo exclusivo, parece ser fundamental elemento para que crianças pequenas sejam institucionalizadas, por estarem em condição de “vulnerabilidade”.

As palavras de Rizzini, Irene Rizzini, Irma (2004, p.76) são oportunas nesse sentido:

Para os casos em que o atendimento institucional ainda se faz necessário, em caráter provisório, a instituição não deve privar a criança do convívio social ou tentar ocupar o lugar da família. Sistemas alternativos aos internatos, e já amplamente testados no país e no exterior, são preferíveis, tais como múltiplas formas de apoio no âmbito da família e da comunidade [...] entre outros. O que não pode acontecer é a omissão do Estado no planejamento e execução das políticas, deixando a situação nas mãos da ação policial, como ocorria normalmente na passagem do século XIX para o XX, com as operações de recolhimento de crianças nas ruas. [...] *o atendimento de crianças em instituições deve ser visto como parte de uma gama de serviços que pode ser oferecida a crianças e adolescentes em circunstâncias especiais. Ele não pode ser um fim em si, mas um recurso a ser utilizado quando necessário.*

No entanto, a institucionalização continua servindo para suprir e mascarar a ausência de uma efetiva política de atendimento à infância no Brasil. A demanda por institucionalização, na verdade, reflete a demanda por garantia de direitos, por políticas públicas.

Conforme ressalta Rizzini, Irene (2006, p.34),

O fato é que a demanda para abrigar crianças persiste. Os abrigos previstos no Estatuto preenchem o vazio deixado pelos grandes estabelecimentos, criando novos problemas. [...] recebem uma demanda contínua de crianças e adolescentes que lá permanecem durante meses e até vários anos. Esta é uma população que chega com uma multiplicidade de dificuldades, agravadas por histórias de violência e pelo elevado uso de drogas que não se registrava no passado. Sabe-se que as crianças e adolescentes que chegam a esses abrigos, em princípio, não deveriam ser separados de suas famílias. Lá estão pela impossibilidade de seus pais de prover até mesmo o essencial para sua sobrevivência. Continuam, pois, a existir as filas de crianças nas portas das instituições por pobreza, fome e negligência. São velhos problemas ligados à falta de condições dignas de vida de um grande número de famílias brasileiras. Problemas que certamente não serão resolvidos com a institucionalização de seus filhos.

Os problemas precisam ser enfrentados com políticas públicas efetivas capazes de garantir direitos, dignidade humana para crianças e adolescentes. Direitos que já estão nas leis e precisam ser concretizados nas vidas das pessoas. Nesse sentido, o papel de instituições como o Ministério Público, dos movimentos sociais organizados, dos Conselhos de Direitos torna-se fundamental. Ora, se estamos falando de violação de direitos por parte do Estado,

não podemos esquecer que, no seio desse mesmo Estado, inclusive como parte dele, existem instituições competentes para lutar pela sua responsabilização. Notadamente, não apenas isso vai resolver, mas, sem isso, a luta fica incompleta. Trata-se de um movimento amplo em prol da garantia da dignidade humana.

Não basta proclamar direitos como convivência familiar e comunitária. *Apenas a intenção de garantir direitos não resolve. Ações concretas são necessárias nesse sentido. E já estão bem atrasadas.* Sem garantia efetiva de direitos restam, novamente, os discursos que se perdem na prática que os nega, reduzindo-os à retórica. Concordamos com Kramer (2002, p.118) ao colocar que, “[...] *no campo das políticas direcionadas à infância, temos tido historicamente avanços, retrocessos e impasses, ganhando muitas vezes no discurso, perdendo, contudo, nas ações concretas*”.

Persiste a negação dos direitos de crianças, dando uma conotação de “doutrina” de desproteção integral aos advindos das classes populares. *Entretanto, acreditamos que as recentes mudanças do ECA/1990 em 2009, aumentando as exigências para a institucionalização de crianças e adolescentes, são alentadoras e podem contribuir para mudar esse cenário.* Principalmente quando exige, por exemplo, o máximo de 2 (dois) anos para permanência de crianças e adolescentes institucionalizados (mesmo sendo este período acrescentado, salvo necessidade, considerando o superior interesse de crianças e adolescentes, fundamentada esta pela autoridade judiciária). Também exige a elaboração de plano de atendimento individual visando à reintegração familiar.

Não pretendemos negar a importância da medida de acolhimento institucional, que exige, legalmente e de forma explícita, um diálogo entre os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). Tanto que, para emitir um parecer acerca da renovação de registro das entidades, o Ministério Público, por exemplo, vai considerar, entre outras coisas - além dos direitos que foram negados para que crianças e adolescentes fossem institucionalizadas - como a entidade de acolhimento dialoga com a rede de atendimento que, na prática, operacionaliza o SGD e, essencialmente, a garantia dos direitos das crianças.

A ideia é a de que as medidas de acolhimento institucional e familiar precisam, para além da letra do ECA/1990, serem medidas marcadas pela excepcionalidade e provisoriedade, no sentido de que *políticas públicas precisam ser os caminhos prioritários*.

Oportuno ressaltar que, segundo a Lei Nº 12.010/2009 (Artigo 90, 3º, III), os Programas de Acolhimento Institucional em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se *critérios para renovação da autorização de funcionamento a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude*.

Nesse sentido, o Ministério Público precisa estar atento para o cumprimento do seu papel, não apenas no sentido de fiscalizar as entidades de acolhimento institucional, mas, sobretudo, com vistas a garantir que crianças e adolescentes tenham seus direitos efetivamente garantidos, para que participemos da construção de uma nova cultura dos direitos humanos.

Conforme afirma Carbonari (2007, p.182),

A construção de uma nova cultura dos direitos humanos exige, assim, ocupar-se da promoção e da proteção dos direitos humanos e da reparação de todas as formas de violação. Isto significa trabalhar em vista de realizar no cotidiano as condições para que a dignidade humana seja efetiva. Realizar progressivamente, sem admitir retrocessos e a partir desta base, as conformações e os arranjos pessoais, sociais, políticos, culturais e institucionais que oportunizem a afirmação do humano como sujeito de direitos.

A proteção de crianças e adolescentes passa, fundamentalmente, pela materialização de seus direitos, ou seja, para além da proclamação de direitos, é preciso garanti-los.

São muitos os desafios a enfrentar. Afinal, como bem assevera Faleiros (1995, p.49) enfatizando os distintos contextos históricos a

partir da Proclamação da República (1889):

As propostas de encaminhamento de política para a infância fazem parte da forma como o *Estado brasileiro* foi se constituindo ao longo da história, *combinando autoritarismo, descaso ou omissão para com a população pobre* com clientelismo, populismo e um privilegiamento do privado pelo público, em diferentes contextos de institucionalidade política e de regulação das relações entre Estado e sociedade.

Vemos a coexistência entre avanços e retrocessos. Assim como Jobim e Souza e Kramer (1988, p.67), somos cientes de que “[...] são os diferentes níveis de pressão e organização existentes na sociedade que vão influenciar o delineamento das políticas e suas manifestações concretas [...]”.

É preciso cobrar a garantia efetiva dos direitos, diga-se, duramente conquistados.

2 DA ADOÇÃO: LEI Nº 12.010/2009 - LEI DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

De acordo com o dicionário de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, a palavra *adotar* significa “Tomar, assumir, aceitar, usar, resolver, seguir, receber como filho, perfilhar, associar ao Governo”. Para o nosso ordenamento jurídico, *adotar* significa acolher, mediante processo legal e por vontade própria, como filho legítimo, uma pessoa desamparada pelos pais biológicos.

Nesse atual conceito de adoção, temos que enfatizar o *princípio de melhor interesse para a criança*, pois o instituto da adoção não deve ser usado apenas como uma forma de dar filhos a casais que não podem ter, mas também como uma forma humanitária de melhorar a vida das pessoas adotadas.

2.1 NATUREZA JURÍDICA

Para a Constituição Federal de 1988, a adoção é um ato complexo e exige sentença judicial. Fazendo a leitura do Artigo 227, § 5º da Carta Magna: “A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros”, podemos auferir que a adoção é matéria de interesse geral e de ordem pública e que cabe ao poder público legislar sobre este instituto. A adoção é um ato de vontade, mas que é submetido aos requisitos legais.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A adoção teve origem pela necessidade de pessoas que não tinham filhos em dar continuidade à família. Para os antepassados, a família que se extinguisse sem deixar descendentes não teria quem cultivasse a memória dos seus ancestrais, assim a mesma religião que obrigava o homem a casar para ter filho, que estabelecia o divórcio em caso de esterilidade, oferecia por meio da adoção uma última alternativa para se evitar o fim de uma família.

A história legal da adoção no Brasil nos remete ao início do século XX. O assunto é tratado, pela primeira vez, em 1916, no Código Civil Brasileiro, quando, por essa lei, o filho não era integrado totalmente à nova família.

Atualmente, a legislação vigente que se debruça sobre esse assunto é a seguinte: Constituição Federal, *Estatuto da Criança e do Adolescente* - ECA/1990, Código Civil Brasileiro e a Lei nº. 12.010/2009 - esta última também com a finalidade de acabar com a adoção à brasileira.

Diversos fatores fizeram com que a *adoção à brasileira*, ou seja, *registrar filho alheio com se fosse seu*, se tornasse uma prática histórica e comum, mas, na verdade, se trata de um crime e que deve ser punido para que se respeite o cadastro de pessoas que comparecem ao Juizado da Infância e Juventude para se habilitarem legalmente.

No Brasil, adotar já foi um processo muito mais longo, burocrático e estressante. Hoje, com o apoio da legislação e o advento dos Juizados da Infância e da Juventude, está muito mais fácil e rápido

adotar um filho legalmente. Basta comparecer ao Setor de Adoção do Juizado e dizer que pretende adotar uma criança, respondendo a um questionário padrão, passando em seguida por um processo de habilitação que obrigatoriamente tem a participação do Juiz e do Promotor de Justiça, que, no seu parecer, se manifesta pela habilitação ou não do (a) candidato (a). Uma vez habilitada, a pessoa (ou casal) fica apta para a adoção de uma criança e ou adolescente, aguardando na fila, de acordo com o perfil de criança escolhida. Importante ainda registrar que hoje é também exigido pela legislação - Lei 12.010/2009 - que se faça um curso preparatório, sem o qual não se pode adotar. Mas, o fato de se estar habilitado não significa que a adoção está garantida, porque normalmente a preferência dos casais são crianças recém-nascidas, do sexo feminino e de cor branca, perfil este que nem sempre chega ao juizado para ser disponibilizado ao(s) pretendente(s).

2.3 A ATUAL DISCIPLINA DA ADOÇÃO

Muito recentemente entrou em vigor a Lei 12.010/2009, que passa a disciplinar o processo de adoção no País. O objetivo da nova Lei é de facilitar mais o acesso para quem quer adotar uma criança e, com isso, reduzir o número de crianças sem famílias.

Essa Lei trouxe inúmeras inovações ao instituto. Com a nova Lei, foi criado um cadastro nacional que pretende impedir uma prática comum no país: a adoção direta, em que a pessoa ou casal já aparece no juizado com a criança pretendida.

A nova lei cria, ainda, um maior controle dos *abrigos, agora chamados de instituições de acolhimento*. O conselheiro tutelar fica proibido de levar a criança e o adolescente diretamente à instituição (antigo abrigo), como faziam antes da lei. Hoje, somente o Juiz é quem determina a medida, deixando claro que a permanência da criança e do adolescente no acolhimento deve ser algo excepcional e breve. Outro ponto importante na nova Lei é a prioridade que

⁶ Aprovado pela Resolução conjunta N.º 1 do CONANDA e o CNAS de 13 de dezembro de 2006.

deve ser dada aos parentes mais próximos em adotar e a não prioridade de adoção por estrangeiros, que foi e continua sendo exceção.

2.4 QUEM PODE ADOTAR

A adoção se caracteriza pela vontade pessoal do adotante, ficando assim vedada pela lei a adoção por procuração. Para a constituição de uma família, o adotante deve estar em condições materiais e morais, proporcionando ao adotando uma situação de vida estável de verdadeiros pais. De acordo com o artigo 1.618 do CC, podem adotar aqueles que alcançaram a maioridade, ou seja, pessoas maiores de dezoito anos, ficando vedada a adoção daqueles que não tenham discernimento para a prática desse ato, como os ébrios habituais e os excepcionais sem desenvolvimento mental completo. Pessoas solteiras podem adotar, tanto que sejam mais velhas no mínimo dezesseis anos do que o adotado e se proponha a passar por uma avaliação da Justiça para provar que podem dar educação, um lar e toda a assistência necessária.

O ordenamento jurídico brasileiro não contém nenhum dispositivo que impeça a possibilidade de os cônjuges ou companheiros adotarem separadamente.

2.5 QUEM PODE SER ADOTADO

A adoção de crianças e adolescentes até os dezoito anos de idade é regulada pelo Código Civil e, supletivamente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente; e a dos maiores de dezoito anos, pelo Código Civil.

Em atenção ao comando constitucional (art. 227, §5º) de que a adoção será sempre assistida pelo Poder Público, tanto a adoção de menores quanto a de maiores de idade se reveste das mesmas características.

Vale salientar que a qualidade de filiação do adotando não exerce influência na capacidade passiva da adoção. Não importa se o adotado é filho havido do casamento dos pais ou não, tenha ou não pais conhecidos.

A existência de filho adotivo não constitui impedimento à adoção de outra pessoa, bem como a superveniência de filhos não anula os efeitos da adoção realizada quando os cônjuges ou companheiros não tinham filhos.

Com o advento da Nova Lei de Adoção - Lei 12.010/2009 - *na verdade Lei de Convivência Familiar e Comunitária* -, o adotado terá o direito de conhecer sua origem biológica e acesso irrestrito ao processo que resultou em sua adoção, caso tenha interesse. Trouxe, também, a nova lei a possibilidade de serem adotadas as crianças indígenas, as quais, por prática cultural de sua tribo, algumas vezes acabam sendo rejeitadas.

2.6 REQUISITOS DA ADOÇÃO

Por sua natureza contratual, ao lado da institucional, a adoção exige convergência das vontades do adotante e do adotando, não podendo operar-se pela vontade de uma só pessoa.

O Código Civil de 2002 estabelece os principais requisitos para a adoção:

a) idade mínima de dezoito anos para o adotante (art.1618): o adotante deve ser uma pessoa maior de dezoito anos, independentemente do estado civil, ou se casal, ligado por matrimônio ou união estável;

b) diferença de dezesseis anos entre o adotante e o adotado (art. 1619);

A adoção imita a natureza. Essa diferença de idade se faz mister para que se possa desempenhar eficientemente o poder familiar, no sentido, inclusive, de que haja respeito e austeridade, resultante da natural ascendência de pessoa mais idosa sobre outra mais jovem. Portanto, para o adotante com dezoito anos de idade não poderá ter o adotando mais de dois anos, bem como para a adoção do maior de 18 anos exige que tenha o adotante no mínimo 34 anos de idade.

c) consentimento dos pais ou dos representantes legais de quem

⁷ Esta equipe contém, entre outros profissionais, psicólogo e assistente social.

se deseja adotar (art. 1621);

É condição fundamental à concessão da medida quando os pais do adotando forem conhecidos. Entretanto, o § 1º do art. 1621 do CC dispensa essa exigência se os pais forem destituídos do poder familiar, como na situação em que deixam o filho em total abandono, sendo, neste último caso, o processo de adoção precedido da destituição ou referido na inicial da adoção o exercício irregular por parte dos genitores, bem como se forem desconhecidos.

d) concordância do adotando, se contar mais de doze anos (art. 1621, 2ª parte);

e) processo judicial (art. 1623);

Estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente procedimento próprio para adoção de menores de dezoito anos, sob a competência do Juiz da Vara da Infância e da Juventude. Sendo o adotado maior, será competente o Juízo de Família para apreciação e deferimento da medida. Além disso, requer ainda o preenchimento de outro requisito para adoção de menores de idade: o estágio de convivência, obrigatório ao adotando com mais de um ano de vida - o que acontece com o deferimento da guarda provisória. A finalidade do estágio é comprovar a compatibilidade entre as partes e a probabilidade de sucesso na adoção.

f) efetivo benefício para o adotando (art. 1625) - observância do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente;

O instituto da adoção proíbe expressamente quaisquer espécies de discriminações face à filiação adotiva, no que diz respeito aos direitos alimentícios, sucessórios, ao nome, etc., salvo os impedimentos matrimoniais. A adoção atribui a condição de filho ao adotado, impondo-lhe todos os direitos e deveres inerentes à filiação.

2.7 EFEITOS DA ADOÇÃO

Excetuando-se a hipótese de morte do adotante durante a marcha processual, quando os efeitos da adoção retroagirão à data do óbito, a adoção torna-se eficaz a partir do trânsito em julgado da sentença que a decretar, produzindo efeitos de cunho pessoal (parentesco, poder familiar e nome) e patrimonial (alimentos e

direito sucessório).

Efeitos de ordem pessoal

I) *Parentesco* - em conformidade com o que preceitua a Constituição Federal, o Código Civil/2002 dispõe que a adoção gera um vínculo de parentesco entre adotante e adotado - parentesco civil - que equipara os filhos legítimos aos adotados, de modo que há o desligamento definitivo e irrevogável, ou seja, quase que total, do vínculo com os pais biológicos e com os parentes consanguíneos, exceto no que diz respeito aos impedimentos para o casamento (art. 1626 do CC/2002), que continuam valendo.

Mediante Mandado Judicial, o registro original do adotado será cancelado e inscrito no Cartório de Registro Civil, devendo constar na nova certidão, o sobrenome do adotante, podendo inclusive alterar seu prenome, exceção ao princípio da imutabilidade do prenome, disposto no art. 1627 do CC/2002.

Dessa forma, o adotado é recebido na nova família na condição de filho, com os mesmos direitos e deveres dos consanguíneos, e os seus pais biológicos são conseqüentemente destituídos do poder familiar. *É importante salientar que, nesse novo registro civil, não poderá constar nenhuma observação sobre a origem da adoção, a fim de que haja uma total integração do adotado à nova família.*

Ressalte-se que a adoção é irrevogável, de modo que é vedada qualquer discriminação entre filhos biológicos e adotados, pois, pelo Código Civil de 2002, os filhos foram equiparados, tendo os mesmos direitos e deveres.

II) *Poder Familiar* - uma vez que os pais biológicos do adotando são destituídos do poder familiar, os adotantes recebem-no com todos os direitos e deveres que lhe são peculiares (art. 1.634 do CC/2002) de maneira tal que, mesmo que o adotante venha a falecer, o referido poder não se restabelece aos antigos detentores dele, devendo o adotante, se menor, ser colocado sob tutela.

III) *Nome* - excetuando a regra do art. 58 da Lei 6.015/73 (*Lei dos Registros Públicos*), os adotantes podem pedir a alteração do prenome do adotando - geralmente quando o adotado é de tenra idade -, tendo em vista o direito destes em escolher o prenome dos

filhos; quanto aos sobrenomes, deverão constar aqueles dos pais adotantes, incorporando-se ao adotado e transmitindo-se aos seus descendentes, e, na hipótese de os pais já terem outro(s) filho(s), o sobrenome deve ser comum, para evitar discriminação entre a prole.

Efeitos de ordem patrimonial

I) *Alimentos* - em consonância com expressa disposição do Código Civil/2002, os alimentos são devidos entre pais e filhos, reciprocamente, por força do parentesco existente entre eles, sendo esta obrigação devida aos filhos menores ou maiores, caso não possuam condições financeiras de prover o próprio sustento, e aos pais, na hipótese de estes necessitarem de assistência e possuírem filhos capazes economicamente.

Ademais, o art. 1689, incisos I e II, prevê, para os pais do adotando, a condição de usufrutuário a administrador dos bens dele, por serem os adotantes responsáveis pelas despesas com o sustento do(s) adotado(s).

II) *Direito Sucessório* - equiparados aos filhos biológicos pela Carta Magna, promulgada em 1988, no seu art. 226, § 6º, os adotados quando vierem a suceder algum parente, o farão obedecendo às normas instituidoras do direito de sucessão, bem como estão sujeitos às mesmas condições para deserdação (art. 1962 do CC/2002) ou declaração de indignidade (art. 1814 do CC/2002).

2.8 ADOÇÃO INTERNACIONAL

A Lei Nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, prima pelo respeito à criança e ao adolescente. Dispõe tal legislação sobre a proteção integral a eles, considerando-os como pessoas em peculiar estágio de desenvolvimento.

Entre esta proteção integral, está a adoção internacional, que é *medida extrema*, só podendo ser deferida depois de esgotados todos os meios de permanência do menor no seio familiar, ou fora dele, dentro do território nacional.

Cabe salientar que este problema não é só daqui. É mundial. A criança e o adolescente só começaram a ser respeitados a partir do final do século XIX. Em 1896, tem-se o primeiro processo judicial efetivo devido a maus-tratos, proposto pela “Sociedade Para a Proteção de Animais”, de Nova Iorque. Os animais já detinham proteção, crianças e adolescentes não.

Retornando a adoção internacional, que só deverá ser deferida depois de ter resolvido a situação jurídica da criança ou adolescente e, com a habilitação para a adoção deferida ao casal pretendente, este deverá ser indicado pela Entidade Conveniada e atender os requisitos da Convenção de Haia, em 1993, relativa à proteção das crianças em cooperação em matéria de adoção internacional.

Tal convenção foi um passo importante, uma vez que vem prever medidas para garantir que as adoções internacionais sejam feitas no interesse superior da criança e com respeito a seus direitos fundamentais, assim como para prevenir o sequestro, a venda ou o tráfico de crianças.

O Brasil ratificou tal convenção e só permite a adoção internacional com a intermediação de entidades conveniadas, evitando, assim, que ocorra o tráfico ou a venda de crianças, mesmo acobertadas pela Lei.

Dentro do nosso ordenamento jurídico, está previsto que a criança só sairá do País, depois do deferimento, em sentença transitada em julgado, da adoção, sabendo-se que, nos casos de adoção internacional, que é exceção, como dissemos, *o processo de habilitação deve tramitar na CEJA - COMISSÃO ESTADUAL JUDICIÁRIA DE ADOÇÃO - que, aqui no Estado da Paraíba, funciona na Corregedoria de Justiça do Poder Judiciário, participando das Reuniões Ordinárias 2 (dois) Representantes do Ministério Público - um da Promotoria da Criança e do Adolescente da Capital e outro da Corregedoria do MP.*

Com os rigores da lei, cremos que o tráfico de crianças vem sendo inibido, em relação à proteção da criança à adoção internacional. Os rigores da lei podem fazer com que não exista mais quem queira realizar uma adoção, utilizando-se de meios ilícitos, o que ainda é normal acontecer para burlar a legislação.

Para *adoções internacionais*, a lei exige ainda que o estágio de convivência seja cumprido dentro do *território nacional* por, no mínimo, trinta dias. Contudo, *a adoção internacional será possível somente em última hipótese, sendo a preferência dada sempre a adotantes nacionais cadastrados e, em seguida, a brasileiros residentes no exterior. Estas medidas estão de acordo com a Convenção de Haia para a adoção internacional.*

A nova Lei 12.010/2009 contempla a adoção internacional, nos seus artigos 50, 51 e 52, como podemos verificar abaixo:

Art. 50

§ 10. A adoção internacional somente será deferida se, após consulta ao cadastro de pessoas ou casais habilitados à adoção, mantido pela Justiça da Infância e da Juventude na comarca, bem como aos cadastros estadual e nacional referidos no § 5º deste artigo, não for encontrado interessado com residência permanente no Brasil.

Art. 51. Considera-se adoção internacional aquela na qual a pessoa ou casal postulante é residente ou domiciliado fora do Brasil, conforme previsto no Artigo 2º da Convenção de Haia, de 29 de maio de 1993, relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1, de 14 de janeiro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.087, de 21 de junho de 1999.

§ 1o A adoção internacional de criança ou adolescente brasileiro ou domiciliado no Brasil somente terá lugar quando restar comprovado:

I - que a colocação em família substituta é a solução adequada ao caso concreto;

II - que foram esgotadas todas as possibilidades de colocação da criança ou adolescente em família substituta brasileira, após consulta aos cadastros

mencionados no art. 50 desta Lei;

III - que, em se tratando de adoção de adolescente, este foi consultado, por meios adequados ao seu estágio de desenvolvimento, e que se encontra preparado para a medida, mediante parecer elaborado por equipe interprofissional, observado o disposto nos §§ 1o e 2o do art. 28 desta Lei.

§ 2o Os brasileiros residentes no exterior terão preferência aos estrangeiros, nos casos de adoção internacional de criança ou adolescente brasileiro.

§ 3o A adoção internacional pressupõe a intervenção das Autoridades Centrais Estaduais e Federal em matéria de adoção internacional.

Art. 52. A adoção internacional observará o procedimento previsto nos arts. 165 a 170 desta Lei, com as seguintes adaptações:

I - a pessoa ou casal estrangeiro, interessado em adotar criança ou adolescente brasileiro, deverá formular pedido de habilitação à adoção perante a Autoridade Central em matéria de adoção internacional no país de acolhida, assim entendido aquele onde está situada sua residência habitual;

II - se a Autoridade Central do país de acolhida considerar que os solicitantes estão habilitados e aptos para adotar, emitirá um relatório que contenha informações sobre a identidade, a capacidade jurídica e adequação dos solicitantes para adotar, sua situação pessoal, familiar e médica, seu meio social, os motivos que os animam e sua aptidão para assumir uma adoção internacional;

III - a Autoridade Central do país de acolhida enviará o relatório à Autoridade Central Estadual, com cópia para a Autoridade Central Federal Brasileira;

IV - o relatório será instruído com toda a documentação necessária, incluindo estudo

psicossocial elaborado por equipe interprofissional habilitada e cópia autenticada da legislação pertinente, acompanhada da respectiva prova de vigência;

V - os documentos em língua estrangeira serão devidamente autenticados pela autoridade consular, observados os tratados e convenções internacionais, e acompanhados da respectiva tradução, por tradutor público juramentado;

VI - a Autoridade Central Estadual poderá fazer exigências e solicitar complementação sobre o estudo psicossocial do postulante estrangeiro à adoção, já realizado no país de acolhida;

VII - verificada, após estudo realizado pela Autoridade Central Estadual, a compatibilidade da legislação estrangeira com a nacional, além do preenchimento por parte dos postulantes à medida dos requisitos objetivos e subjetivos necessários ao seu deferimento, tanto à luz do que dispõe esta Lei como da legislação do país de acolhida, será expedido laudo de habilitação à adoção internacional, que terá validade por, no máximo, 1 (um) ano;

VIII - de posse do laudo de habilitação, o interessado será autorizado a formalizar pedido de adoção perante o Juízo da Infância e da Juventude do local em que se encontra a criança ou adolescente, conforme indicação efetuada pela Autoridade Central Estadual.

§ 1º Se a legislação do país de acolhida assim o autorizar, admite-se que os pedidos de habilitação à adoção internacional sejam intermediados por organismos credenciados.

§ 2º Incumbe à Autoridade Central Federal Brasileira o credenciamento de organismos nacionais e estrangeiros encarregados de intermediar pedidos

de habilitação à adoção internacional, com posterior comunicação às Autoridades Centrais Estaduais e publicação nos órgãos oficiais de imprensa e em sítio próprio da internet.

§ 3o Somente será admissível o credenciamento de organismos que

I - sejam oriundos de países que ratificaram a Convenção de Haia e estejam devidamente credenciados pela Autoridade Central do país onde estiverem sediados e no país de acolhida do adotando para atuar em adoção internacional no Brasil;

II - satisfizerem as condições de integridade moral, competência profissional, experiência e responsabilidade exigidas pelos países respectivos e pela Autoridade Central Federal Brasileira;

III - forem qualificados por seus padrões éticos e sua formação e experiência para atuar na área de adoção internacional;

IV - cumprirem os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico brasileiro e pelas normas estabelecidas pela Autoridade Central Federal Brasileira.

§ 4o Os organismos credenciados deverão ainda

I - perseguir unicamente fins não lucrativos, nas condições e dentro dos limites fixados pelas autoridades competentes do país onde estiverem sediados, do país de acolhida e pela Autoridade Central Federal Brasileira;

II - ser dirigidos e administrados por pessoas qualificadas e de reconhecida idoneidade moral, com comprovada formação ou experiência para atuar na área de adoção internacional, cadastradas pelo Departamento de Polícia Federal e aprovadas pela Autoridade Central Federal Brasileira, mediante publicação de portaria do órgão federal competente;

III - estar submetidos à supervisão das autoridades

competentes do país onde estiverem sediados e no país de acolhida, inclusive quanto à sua composição, funcionamento e situação financeira;

IV - apresentar à Autoridade Central Federal Brasileira, a cada ano, relatório geral das atividades desenvolvidas, bem como relatório de acompanhamento das adoções internacionais efetuadas no período, cuja cópia será encaminhada ao Departamento de Polícia Federal;

V - enviar relatório pós-adoativo semestral para a Autoridade Central Estadual, com cópia para a Autoridade Central Federal Brasileira, pelo período mínimo de 2 (dois) anos. O envio do relatório será mantido até a juntada de cópia autenticada do registro civil, estabelecendo a cidadania do país de acolhida para o adotado;

VI - tomar as medidas necessárias para garantir que os adotantes encaminhem à Autoridade Central Federal Brasileira cópia da certidão de registro de nascimento estrangeira e do certificado de nacionalidade tão logo lhes sejam concedidos.

§ 5o A não apresentação dos relatórios referidos no § 4o deste artigo pelo organismo credenciado poderá acarretar a suspensão de seu credenciamento.

§ 6o O credenciamento de organismo nacional ou estrangeiro encarregado de intermediar pedidos de adoção internacional terá validade de 2 (dois) anos.

§ 7o A renovação do credenciamento poderá ser concedida mediante requerimento protocolado na Autoridade Central Federal Brasileira nos 60 (sessenta) dias anteriores ao término do respectivo prazo de validade.

§ 8o Antes de transitada em julgado a decisão que concedeu a adoção internacional, não será permitida a saída do adotando do território nacional.

§ 9o Transitada em julgado a decisão, a autoridade

judiciária determinará a expedição de alvará com autorização de viagem, bem como para obtenção de passaporte, constando, obrigatoriamente, as características da criança ou adolescente adotado, como idade, cor, sexo, eventuais sinais ou traços peculiares, assim como foto recente e a aposição da impressão digital do seu polegar direito, instruindo o documento com cópia autenticada da decisão e certidão de trânsito em julgado.

§ 10. A Autoridade Central Federal Brasileira poderá, a qualquer momento, solicitar informações sobre a situação das crianças e adolescentes adotados.

§ 11. A cobrança de valores por parte dos organismos credenciados, que sejam considerados abusivos pela Autoridade Central Federal Brasileira e que não estejam devidamente comprovados, é causa de seu descredenciamento.

§ 12. Uma mesma pessoa ou seu cônjuge não podem ser representados por mais de uma entidade credenciada para atuar na cooperação em adoção internacional.

§ 13. A habilitação de postulante estrangeiro ou domiciliado fora do Brasil terá validade máxima de 1 (um) ano, podendo ser renovada.

§ 14. É vedado o contato direto de representantes de organismos de adoção, nacionais ou estrangeiros, com dirigentes de programas de acolhimento institucional ou familiar, assim como com crianças e adolescentes em condições de serem adotados, sem a devida autorização judicial.

§ 15. A Autoridade Central Federal Brasileira poderá limitar ou suspender a concessão de novos credenciamentos sempre que julgar necessário, mediante ato administrativo fundamentado.”

“Art. 52-A. É vedado, sob pena de responsabilidade e descredenciamento, o repasse de recursos

provenientes de organismos estrangeiros encarregados de intermediar pedidos de adoção internacional a organismos nacionais ou a pessoas físicas.

Parágrafo único. Eventuais repasses somente poderão ser efetuados via Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e estarão sujeitos às deliberações do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 52-B. A adoção por brasileiro residente no exterior em país ratificante da Convenção de Haia, cujo processo de adoção tenha sido processado em conformidade com a legislação vigente no país de residência e atendido o disposto na Alínea “c” do Artigo 17 da referida Convenção, será automaticamente recepcionada com o reingresso no Brasil.

§ 1º Caso não tenha sido atendido o disposto na Alínea “c” do Artigo 17 da Convenção de Haia, deverá a sentença ser homologada pelo Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º O pretendente brasileiro residente no exterior, em país, não ratificante da Convenção de Haia, uma vez reingressado no Brasil, deverá requerer a homologação da sentença estrangeira pelo Superior Tribunal de Justiça.”

Art. 52-C. Nas adoções internacionais, quando o Brasil for o país de acolhida, a decisão da autoridade competente do país de origem da criança ou do adolescente será conhecida pela Autoridade Central Estadual que tiver processado o pedido de habilitação dos pais adotivos, que comunicará o fato à Autoridade Central Federal e determinará as providências necessárias à expedição do Certificado de

Naturalização Provisório.

§ 1o A Autoridade Central Estadual, ouvido o Ministério Público, somente deixará de reconhecer os efeitos daquela decisão se restar demonstrado que a adoção é manifestamente contrária à ordem pública ou não atende ao interesse superior da criança ou do adolescente.

§ 2o Na hipótese de não reconhecimento da adoção, prevista no § 1o deste artigo, o Ministério Público deverá imediatamente requerer o que for de direito para resguardar os interesses da criança ou do adolescente, comunicando-se as providências à Autoridade Central Estadual, que fará a comunicação à Autoridade Central Federal Brasileira e à Autoridade Central do país de origem.

Art. 52-D. Nas adoções internacionais, quando o Brasil for o país de acolhida e a adoção não tenha sido deferida no país de origem porque a sua legislação a delega ao país de acolhida, ou, ainda, na hipótese de, mesmo com decisão, a criança ou o adolescente ser oriundo de país que não tenha aderido à Convenção referida, o processo de adoção seguirá as regras da adoção nacional.

2.9 REGIME ATUAL DA ADOÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO APÓS AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 12.010/2009

Sancionada em 03 de agosto de 2009 e em vigência no mês de novembro desse mesmo ano, a *Lei 12.010 (Lei da Convivência Familiar e Comunitária, conhecida como Lei da Adoção)*, modificou profundamente 54 artigos da Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente -, *aperfeiçoando os trâmites legais da adoção, e, por conseguinte, garantindo mais efetividade quanto ao direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, fortalecendo e preservando assim, a família de origem e evitando*

ou abreviando ao máximo o *abrigamento (hoje acolhimento)* dos que precisam ser acolhidos.

Analisemos, então, as mais importantes mudanças ocorridas, percebendo como era e como ficou o procedimento para adoção antes e depois da vigência da Lei 12.010/2009.

2.10 GESTANTES

A nova legislação realçou os princípios norteadores das medidas aplicadas ao adotando, assim como os deveres dos órgãos e autoridades públicas aos quais compete assegurar o efetivo direito à convivência familiar e comunitária, dispondo, por exemplo, que o *Poder Público deve oferecer acompanhamento psicológico à gestante no período pré e pós-natal e, ainda, nas hipóteses em que a gestante manifestar o desejo de entregar o bebê à adoção*, devendo estas serem encaminhadas à Justiça da Infância e da Juventude para entregar a criança, que será incluída no Cadastro Estadual ou Nacional de Adoção.

Essa inovação possibilita o auxílio necessário à gestante para que a mesma decida convictamente se deseja entregar seu filho à adoção, viabiliza a entrega da criança - se for o caso - em local adequado, evitando o abandono em lugares inadequados que ponham em risco a vida da criança, além de privilegiar aqueles que já estão inscritos no Cadastro Nacional de Adoção, o que diminuirá a espera angustiante por uma adoção.

Vale ressaltar que as pessoas que deixarem de encaminhar a mãe à Justiça da Infância e Juventude, tendo essa obrigação (*médico, enfermeiro, diretor do estabelecimento de saúde ou de educação*), respondem por infração administrativa (art. 258-B da Lei 12.010-2009), previsão inexistente no ECA/1990.

2.11 CADASTROS ESTADUAIS

O Poder Judiciário, por sua vez, fica incumbido de criar e manter cadastros estaduais e nacionais de adoção, programas de orientação (preparação psicossocial) para pessoas interessadas em adotar, visando

a incentivar a adoção de grupo de irmãos, de crianças portadoras de necessidades especiais, que representam os grupos mais difíceis de serem inseridos em família substituta, já que, sem a devida preparação, os adotantes “criam” para si perfis de filhos para adotar e estereótipos dos que não adotar. E, na verdade, crianças e adolescentes não são objetos para serem escolhidas numa prateleira. São seres humanos e, como tal, merecem viver em família, assim como nossos filhos. E no *curso preparatório*, profissionais das diversas áreas do conhecimento, assim como o próprio Juiz e o Promotor de Justiça, têm a oportunidade de dialogar com os habilitados e mostrar, através de exemplos do cotidiano, que não somente os recém-nascidos, de cor branca e do sexo feminino, é que devem ser os escolhidos, *inclusive dizer que muitos pais biológicos têm seus filhos, mas não o adotaram verdadeiramente.*

Já em funcionamento em alguns Estados do país, a medida em comento é administrada pelo Conselho Nacional de Justiça e possui duas finalidades:

1) potencializa as possibilidades de adoção para os pretendentes e crianças e adolescentes disponíveis na medida em que, ao ter o nome inserido no sistema, ele aparece em todas as cerca de 3.000 varas com competência para infância e juventude no País;

2) possibilita conhecer quem são os pretendentes e as crianças e adolescentes disponíveis para a adoção em todo o país, o que ajuda na orientação das políticas públicas em torno do assunto.

Importa dizer que, hoje, *os Promotores de Justiça que atuam na área da criança e do adolescente, após todo um processo de luta e convencimento, graças a uma articulação do GNDH - GRUPO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO - através dos membros da COPEIJE - COMISSÃO PERMANENTE DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO - com o CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO -, também já têm acesso ao cadastro nacional, com direito ao uso de uma senha, antes restrita somente aos juízes, segundo decisão do CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - o que impossibilitava e prejudicava a fiscalização por parte do Ministério Público.*

2.12 FAMÍLIA EXTENSA

O parágrafo único do art. 25 da lei em comento traz um novo conceito de família: “*extensa ou ampliada*”, como “*aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade*”, ou seja, mesmo não sendo os parentes diretos da criança ou do adolescente, deve-se dar preferência à adoção dentro da família, isto é, tios, primos e parentes próximos; também os não diretos têm preferência sobre o cadastro nacional e estadual de adoção.

Essa previsão reafirma a necessidade de afinidade e afetividade da criança com os parentes, elementos fundamentais para garantir, de modo pleno, o direito à convivência familiar.

No tocante à colocação da criança/adolescente em família substituta, o ECA - Lei 8.069/1990 - já previa que o indivíduo a ser adotado deveria ser previamente ouvido, sempre que possível. Agora, com a nova redação da lei, prevê a atuação dos serviços auxiliares encarregados de assessorar a Justiça da Infância e da Juventude, que passam a ter a atribuição de ouvir a criança e o adolescente acerca do pleito de adoção, e vai mais além quando prevê que o juiz deve ouvir o adolescente maior de doze anos não só no processo de adoção, mas também no de colocação em família substituta, *com a participação do Parquet*, assim como quando estatui que os irmãos devem ser colocados na mesma família em qualquer das formas de reintegração social (adoção, tutela ou guarda).

Na nova Lei de Convivência Familiar e Comunitária - lei 12.010/2009 -, o legislador reconhece a importância dos serviços auxiliares do Juizado da Infância e Juventude composto pela equipe interdisciplinar (art. 150 e 151, do ECA), para acompanhar as mães que desejem entregar seus filhos para adoção, para acompanhar a audiência onde se ouvirá aquele que será adotado sobre a nova família, como também para acompanhar esta última, preparando a todos para a nova situação familiar.

2.13 INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

Para os casos de adoção ou colocação familiar de indígena ou quilombola, também *foi prevista a necessidade dos serviços dos Auxiliares da Justiça (antropólogos, assistentes sociais, psicólogos)*, uma vez que esse grupo de crianças deve receber tratamento diferenciado, *inclusive com a intervenção de representante da FUNAI, visando a evitar o desrespeito às origens étnicas*, com a colocação dessas crianças em situação de vulnerabilidade, seja no Brasil, seja no exterior, de maneira que a colocação familiar deva ocorrer prioritariamente na comunidade da criança ou entre membros da mesma etnia.

2.14 MAIORES DE DEZOITO ANOS

O art. 42, “caput” da Lei 12.010/2009 *corrigiu a redação em função do que dispõe o Código Civil de 2002*, fixando a idade mínima de dezoito anos para qualquer pessoa que deseje adotar uma criança ou adolescente, independentemente do estado civil, desde que o adotante tenha pelo menos dezesseis anos a mais do que a pessoa a ser adotada.

2.15 UNIÃO CIVIL ESTÁVEL

O art. 42, em seu § 2º, Lei 12.010 de 2009, reforça a opção do legislador brasileiro de não aceitar a adoção por pessoas do mesmo sexo, figurando como pai e como mãe.

No caso de adoção por duas pessoas, elas precisam ser legalmente casadas ou manter união civil estável reconhecida pela Justiça. Significa que a adoção por casal do mesmo sexo permanece proibida pela legislação brasileira, uma vez que a Constituição Federal reconhece como união estável apenas aquela entre homem e mulher (art. 226, parágrafo 3º). Registre-se, no entanto, que existem decisões judiciais que superam esse entendimento e deferem adoções a pessoas em união homoafetiva. Mas, a orientação do CAOP da Criança e do Adolescente sobre o assunto é a do Promotor de Justiça,

na dúvida, analisar o caso concreto e observar qual o melhor interesse da criança e do adolescente, antes de se manifestar, ouvindo, sempre que possível, a criança ou o adolescente, respeitando o cadastro e recorrendo ao contido em estudo psicossocial. No caso de não haver, na Promotoria, equipe técnica que possa subsidiar um Relatório Circunstanciado, a orientação é que seja solicitada formalmente, via ofício, ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança e do Adolescente, a realização de estudo nesse sentido. A opinião do colega e sua decisão em relação ao caso deve ser respeitada pelo CAOP. Afinal, trata-se de questão polêmica e que somente pode ser decidida por quem estiver diretamente ligado aos fatos.

A novidade fica por conta do § 4º do referido artigo, parte final, tornando explícita a necessidade de afinidade e afetividade como elementos que devem estar presentes para que a situação descrita na parte inicial se concretize.

2.16 DISPENSABILIDADE DO ESTÁGIO DE CONVIVÊNCIA

A antiga redação do § 1º, do art. 46, previa que o estágio de convivência poderia ser dispensado se o adotando fosse maior de um ano de idade ou se, qualquer que fosse a sua idade, já estivesse na companhia do adotante durante tempo suficiente para permitir a avaliação da conveniência e da constituição do vínculo. *O novo regramento exige a tutela ou a guarda legal, não bastando, portanto, a “simples guarda” da criança ou adolescente para que a autoridade judiciária dispense o estágio de convivência.*

2.17 ADOÇÃO INTERNACIONAL

As regras para permitir que crianças brasileiras sejam adotadas por estrangeiros ficaram mais rígidas, visando a evitar irregularidades no processo. *O prazo de habilitação para casais residentes no exterior adotarem, após conseguirem autorização tanto em seu país quanto no Brasil, foi reduzido de dois anos para um ano.*

No que diz respeito ao prazo mínimo de estágio de convivência

nessa modalidade de adoção, percebe-se a unificação para trinta dias, independente da idade da criança ou adolescente, quando, pela antiga redação, o prazo mínimo era de quinze dias para adotados até dois anos de idade e de, no mínimo, trinta dias quando se tratava de adotado acima de dois anos de idade.

Antes, essa modalidade de adoção era aquela formulada por estrangeiro residente fora do País, o que não alcançava os brasileiros residentes fora do País. Com a nova redação, essa modalidade de adoção passa expressamente a incluir os brasileiros residentes no exterior, mantida a preferência dos nacionais (Art. 51, § 2º).

2.18 ORIGEM BIOLÓGICA

Não obstante a procura do adotado por sua origem biológica junto às Varas da Infância e da Juventude ser uma situação corriqueira na prática, após completar dezoito anos, essa possibilidade não estava expressamente prevista no ECA, antes da Lei 12.010/2009, que dispõe, no seu art.48, “*in verbis*”:

Art. 48. O adotado tem direito de conhecer sua origem biológica, bem como de obter acesso irrestrito ao processo no qual a medida foi aplicada e seus eventuais incidentes, após completar 18 (dezoito) anos.

Art. 48 Parágrafo único. O acesso ao processo de adoção poderá ser também deferido ao adotado menor de 18 (dezoito) anos, a seu pedido, assegurada orientação e assistência jurídica e psicológica. (NR)

Dessa forma, consagra-se o direito à identidade genética ou “Direito ao Reconhecimento das Origens”, *direito personalíssimo da criança e do adolescente*, não sendo passível de obstaculização, renúncia ou disponibilidade por parte da mãe ou do pai.

Observe-se que, mesmo sem os dezoito anos completos, há essa possibilidade, devendo o adolescente receber acompanhamento jurídico e psicológico.

2.19 HABILITAÇÃO PRÉVIA

Atualmente, a habilitação prévia para adotar deve observar algumas exigências e não pode mais ser feita como era em alguns lugares do país, através de colocação do nome dos pretendentes em um livro, sem qualquer procedimento específico.

Hoje, a preparação psicossocial e jurídica das adotantes deve ocorrer, visando a uma melhor orientação dos pretensos pais, explicando-lhes a responsabilidade da adoção, incentivando-os ao contato com as crianças disponíveis para adoção, viabilizando a aproximação entre adotandos e adotantes, e, conseqüentemente, o sucesso da adoção, minimizando as devoluções, o que traumatiza e prejudica ainda mais a situação de quem viveu o abandono.

Medidas como essa inibem o comércio, a intermediação indevida e a exploração de crianças e adolescentes, pois, nesses encontros com a equipe multidisciplinar que acompanhará os pretensos adotantes, buscar-se-á auferir os motivos que impulsionam os futuros pais a tal decisão. Eles ouvem as palestras, mas falam e indagam também, assim como esclarecem suas dúvidas e escutam testemunhos. Dessas palestras, participam o Juiz, o Promotor, psicólogos, equipe do juizado, grupo de apoio à adoção, pais e mães adotivos, sobretudo os que decidiram pela adoção tardia e que, ao se habilitarem no Setor de Adoção, inicialmente fizeram a opção que quase todos fazem, ou seja, recém-nascido, de cor branca e do sexo feminino, o que, na prática, se torna difícil, porque é a vontade da maioria.

Por fim, é importante salientar que, não obstante as alterações ocorridas na legislação - Lei 12.010/2009 -, subsistem algumas vedações para a adoção, já prevista na Lei 8.069-1990, a saber:

- 1) proibição de adoção por procuração;
- 2) estágio de convivência entre o adotado e o adotando;
- 3) irrevogabilidade de perfilhação;

A adoção é irrevogável (art. 48) e seus efeitos somente se efetivam a partir do trânsito em julgado da sentença, motivo pelo qual a possibilidade de retratação da concordância até a data da publicação da sentença se mostra absolutamente coerente com o sistema já adotado originariamente pelo legislador.

- 4) restrição a adoção de ascendentes e irmãos do adotando;
- 5) critérios para expedição de mandado e registro no termo de nascimento do adotando.

Se o Estatuto da Criança e do Adolescente já é considerado uma Lei de Vanguarda, com o advento da Lei 12.010/2009 é indubitável que adotar ficou ainda mais fácil e rápido, mas sem que se deixe de observar as precauções e estudos psicológicos e sociais que devem ser devidamente realizados.

A finalidade precípua de tal inovação legal é reduzir o número de crianças sem famílias, bem como minimizar o seu tempo em instituições de acolhimento (*antigos abrigos*), já que essa é uma medida excepcional e breve.

Assim, ao criar um maior controle dos acolhimentos institucionais (outrora denominados de “abrigos”), restringir o acolhimento à determinação judicial (antes também permitido ao Conselho Tutelar) e permitir que pessoas solteiras também possam ser adotantes, desde que sua diferença de idade para com o adotado seja de no mínimo 16 anos, o diploma legal em comento viabiliza a inserção das crianças e adolescentes em famílias substitutas, proporcionando-lhes oportunidades de educação, saúde e uma vida digna.

3 UM OLHAR PARA OS CONSELHOS DE DIREITOS E TUTELARES

3.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DE CONSELHOS DE DIREITOS

No passado recente da história brasileira, a participação popular nas decisões políticas do país era praticamente uma utopia. Contudo, após a reinvenção democrática, consolidada pela Constituição de 1988, o povo passou a ter voz ativa nos desígnios da nação. Foi nesta conjuntura que surgiu a figura dos conselhos, como mediador entre a vontade social e o Poder Público.

A primeira manifestação deste órgão em terras nacionais foi o aparecimento dos Conselhos comunitários, criado pelo Executivo como mediador entre os movimentos e as organizações populares e o

governo. Infelizmente, a estrutura recém-nascida não dispunha de autonomia suficiente para viabilizar efetivamente os ideários pelos quais se deu a sua razão de ser.

Todavia, em 1981, o Conasp - Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária - iniciou suas atividades, sendo composto por sete representantes governamentais, além de integrado por trabalhadores, por membros da categoria patronal e por médicos. Constituído inicialmente como órgão opinativo, sua composição mista fomentou importantes debates que culminaram na criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Diante do sucesso da entidade retromencionada, o constituinte acabou por institucionalizar os conselhos, tornando-os um dos símbolos da democracia participativa. Foi por meio dessas influências que as políticas afetas aos interesses da criança e do adolescente deverão ser descentralizadas, sob o aspecto político-administrativo, bem como deverão contar com a intensa participação popular, segundo inteligência dos artigos 204 e 227, § 7º, ambos da *Lex Maior*.

Desta maneira, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA - consolidou-se como um dos mecanismos primordiais para a tutela dos direitos da infância e juventude, sendo obrigatória a sua existência em todos os níveis da federação, quais sejam, o municipal, o estadual e o federal.

Transpostas as considerações iniciais sobre o surgimento de tais instituições no Brasil, necessário será traçar lineamentos mais objetivos. Para isso, torna-se indispensável precisar a *definição de conselhos*, que podem ser conceituados como um *órgão, criado por lei, integrado paritariamente de membros advindos do Poder Público e da sociedade civil organizada, com o desiderato de sugerir a elaboração e fiscalizar a execução de políticas públicas para crianças e adolescentes, em todos os níveis do pacto federativo*.

Ressalte-se, por oportuno, que o Conselho de Direitos em questão não possui personalidade jurídica própria, mas essa circunstância não impede a postulação em juízo, tanto ativa quanto passivamente, em matérias conexas com a sua razão de ser.

Ademais, o órgão em descortino possui *algumas características*

próprias, como a municipalização, a descentralização, a necessidade de participação social e política, a paridade em sua composição e a autonomia no exercício de suas funções.

Conforme já elucidado acima, *sua criação deve ser efetivada por lei, de iniciativa do Poder Executivo*, sob pena de inconstitucionalidade formal. Esse diploma tem a *tarefa de delinear o Conselho de Direitos na estrutura da Administração Pública, pormenorizar sua composição e atribuições*.

A inércia do Poder Público em criar o Conselho de Direitos é passível de impetração de Mandado de Injunção e de Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão.

Antes de empreender as medidas judiciais, entretantes, deve o integrante do Ministério Público *buscar soluções extrajudiciais, tais como a expedição de Recomendações ou a elaboração de um Termo de Ajustamento de Conduta*.

Todavia, só será permitido um único conselho por esfera federativa. Assim, haverá um órgão federal desta natureza, vinte e sete órgãos estaduais, bem como um por cada município brasileiro.

Saliente-se, ainda, o caráter obrigatório de constituição dos Conselhos de Direitos. Tanto é assim que a União, por expressa disposição do artigo 261, parágrafo único da CF/88, só estará autorizada a repassar para os estados e municípios as verbas concernentes aos programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente depois da formalização do respectivo conselho.

Em nível federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (*Conanda*) existe e, para fins administrativos, *está vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*.

Na Paraíba, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (*CEDCA*) também já foi formalizado e, em similitude com a instância federal, *está ligado, para fins administrativos, à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Humano*.

Em relação aos municípios paraibanos, a maioria já criou os Conselhos de Direitos, mas *a efetividade destes órgãos ainda não é a desejada, cabendo aos membros do Parquet, em cada Promotoria da*

Criança e do Adolescente, envidar esforços para mudar esta realidade.

O Conselho de Direitos é órgão responsável por ostentar uma composição paritária, ou seja, com igualdade de representantes advindos da seara governamental e do âmbito não governamental.

Os membros oriundos do Poder Público devem ser indicados pelo Chefe do Executivo respectivo, *em até trinta dias posteriores a sua posse*. Assim, o mandato dos conselheiros indicados pela Administração Pública ocorrerá em coincidência com os de seu Gestor.

Outra questão relevante é a preferência de designação de representantes originados dos setores encarregados da formulação das políticas públicas, nomeadamente aqueles conexos aos direitos humanos, à educação e a finanças.

Já os representantes não governamentais serão escolhidos, periodicamente, através da assembleia específica, convocada por comissão eleitoral formada exclusivamente para tal fim, em até sessenta dias antes do fim do mandato anterior.

Poderão participar do processo de escolha as organizações civis, constituídas há, pelo menos, dois anos com atuação na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O mandato, pertencente ao organismo representativo eleito, é de dois anos, incumbindo a ele indicar um individuo de sua estrutura para atuar como representante junto ao Conselho.

É salutar que o pleito dos representantes oriundos da sociedade civil e a indicação do Chefe do Executivo não sejam simultâneos, com o fito de evitar uma solução de continuidade dos trabalhos e eventuais ingerências inadequadas no processo de escolha dos conselheiros não governamentais.

Buscando, ademais, evitar a paralização das atividades do conselho, cada titular deverá possuir um suplente, no intento de substituir aquele em suas ausências e impedimentos.

O Ministério Público deverá acompanhar e fiscalizar todas as etapas do processo eleitoral dos representantes das organizações civis. Caso tal requisito não seja obedecido, estará o pleito passível de nulidade.

As diretrizes capazes de regulamentar a realização adequada das funções dos conselhos têm de estar consignadas no Regimento

Interno do órgão, devidamente elaborado e aprovado pela própria instituição, dentro dos limites estabelecidos na sua lei de criação e nas disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É importante consignar a possibilidade de o diploma constituidor do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente poder delinear as minúcias de funcionamento do órgão. Assim o Regimento Interno estaria adstrito a repetir tais prescrições.

Outrossim, *o Conselho de Direitos deverá contar, em sua estrutura mínima, com o plenário, a presidência, a secretaria e as comissões temáticas.* As atribuições de cada um desses órgãos devem constar expressamente do Regimento Interno.

Acrescente-se, ainda, o fato de as Resoluções do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, decididas pelo plenário com adesão da maioria do órgão, vincularem a Administração Pública, no tocante às matérias afetas aos interesses da infância e juventude, não possuindo o Chefe do Executivo poder para desconsiderá-las⁸. *Seu eventual descumprimento é passível de representação ao Parquet que atuará para obter uma conduta aceitável, por parte do Poder Público, podendo, inclusive, impetrar ação mandamental ou civil pública.*

É conveniente elucidar a imprescindibilidade de ocorrer um revezamento na presidência da entidade, estando ocupada ora pelos integrantes do segmento governamental, ora pelas representantes da sociedade civil organizada.

O Conanda, através do artigo 14 da Resolução nº 105/2005, com as modificações da Resolução nº 106/2005, descreveu algumas situações que são imprescindíveis para um funcionamento satisfatório do Conselho.

Uma, entretanto, merece destaque: a instauração de sindicância ou procedimento administrativo, com o fito de averiguar a ocorrência de falta cometida por conselheiro tutelar.

Com o escopo de se evitarem equívocos na apuração da suposta infração disciplinar, cometida pelo conselheiro tutelar, uma “Comissão de Ética”, composta por integrantes do Conselho Tutelar e de Direitos, terá de ser designada para este fim.

As conclusões da comissão devem ser remetidas ao plenário do

Conselho de Direitos e, em sendo aprovadas, serão encaminhadas para o Chefe do Executivo, a fim de que se convertam em ato administrativo deste.

Só então, poderão ser enviadas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário os quais procederão à apreciação acerca do afastamento do Conselheiro Tutelar.

A última consideração a ser feita é acerca da *impossibilidade de retribuição pecuniária pelo exercício do múnus de Conselheiro de Direitos*. Embora seja considerada como função imbuída de interesse público relevante, a lei a classifica como política e transitória, proibindo qualquer forma de remuneração pelo seu desempenho.

Sendo estes os apontamentos por nós reputados indispensáveis sobre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, seguiremos para o próximo tópico que tratará sobre Conselho Tutelar.

3.2 NOÇÕES ACERCA DA SISTEMÁTICA DO CONSELHO TUTELAR

Na conjuntura histórica anterior a *Lex Fundamentalis*, vigorava no Brasil a doutrina do “menor em situação irregular”. Nela, não havia previsão de participação popular, estando todas as ações responsáveis por atender aos interesses de crianças e adolescente sob o encargo do Poder Judiciário.

Como parca tentativa de priorizar os direitos destes indivíduos em condição peculiar de desenvolvimento, foram criadas, nos níveis federal e estadual, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), respectivamente.

Esse modelo de política pública, contudo, veio a fracassar. Com a mudança da ordem constitucional, houve a mudança das FEBEMs para os Conselhos Tutelares, uma das importantes referências de mecanismos democráticos na tutela dos direitos infantojuvenis.

Definido pelo artigo 131 do ECA como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”, o CT, como ficou conhecido, desempenha papel fundamental do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

É um órgão permanente, por se verificar que, após a sua criação, não pode o Chefe do Executivo interromper ou suspender suas atividades sob nenhum argumento.

É autônomo, nos moldes do Conselho de Direitos, não se submetendo, no exercício regular de suas funções, a nenhuma hierarquia, salvo para fins administrativos, quando poderá estar ligado ao Poder Executivo Municipal.

Não possui atribuições jurisdicionais, pois suas decisões recaem na seara administrativa, sendo o exercício jurisdicional privativo, inclusive no tocante às atividades de polícia, ao Poder Judiciário.

Tem natureza jurídica de órgão público colegiado, cujo múnus é remunerado nos moldes de um servidor da municipalidade, portador do mesmo nível de escolaridade e com função ostentadora de nível de dificuldade similar ao de conselheiro tutelar.

Embora o ECA tenha deixado a critério da lei municipal remunerar ou não os conselheiros tutelares, há recomendação no sentido de atribuir-lhe retribuição pecuniária, uma vez que lhes é exigido dedicação exclusiva no desempenho desta função pública tão relevante.

Não será admitida, todavia, a utilização de recursos do FIA para esta finalidade, cabendo ao Ministério Público, constatando a ocorrência desta circunstância, o manejo da competente ação pública.

Por decorrência da dedicação exclusiva, não poderá o conselheiro tutelar exercer nenhuma outra função, salvo a de magistério e em horário compatível com as atividades do CT.

O conselheiro tutelar, além da remuneração, também fará jus a todos os demais direitos assegurados aos servidores públicos municipais exercentes de cargo em comissão, tais como, o cômputo do tempo de serviço público, férias remuneradas, licença-maternidade, etc. No tempo em que permanecer afastado de suas atividades, deverá o suplente substituí-lo interinamente, evitando-se a solução de continuidade das atividades do conselho.

Mas, é necessário advertir que o exercício do encargo de conselheiro tutelar não gera vínculos com a Administração Pública, por ocasião do término do mandato, com duração de três anos, permitida uma recondução.

Cada município deve conter, pelo menos, um CT, com cinco membros e seus respectivos suplentes, embora o Conanda recomende um conselho tutelar para cada duzentos mil habitantes.

A escolha é realizada através de eleição direta, em que o cidadão vota diretamente no candidato escolhido. O pleito deve ser divulgado, por meio de edital, pelo menos, trinta dias antes do pleito.

Uma comissão específica deverá ser designada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para coordenar todo o processo eleitoral, desde a elaboração do edital até divulgação dos resultados, devendo o membro do *Parquet* acompanhar e fiscalizar todas as etapas do pleito.

Os candidatos a conselheiro tutelar, advindos da comunidade local, devem preencher os requisitos mínimos da legislação local e nacional, quais sejam, escolaridade, idoneidade moral, reconhecida experiência no trato com crianças e adolescentes, idade superior a 21 anos, residência no município, admitindo-se outros requisitos desde que não restem absurdos ou incompatíveis com a atividade em tela.

O horário de funcionamento recomendado para os CTs é das 08:00 às 12:00 e das 14:00 às 18:00h. Durante o lapso temporal recomendado, três conselheiros estarão à disposição na sede. Os outros dois poderão estar escalados para o plantão noturno, cuja escala, organizada previamente, deverá ser remetida, com antecedência, a todos os órgãos interessados, quais sejam, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e Delegacia de Polícia.

É importante acrescentar que o conselheiro tutelar, por ocasião do plantão, não precisa permanecer nas dependências da sede do conselho. Basta, apenas, disponibilizar número de telefone por meio do qual possa ser encontrado, em caso de ocorrência.

As decisões do CT serão, impreterivelmente, colegiadas, cuja deliberação deverá ser em consonância com o Regimento Interno do órgão, aprovado pela maioria de seus membros.

Os conselheiros tutelares que descumprirem suas funções ou praticarem um ato ilícito ou qualquer conduta em desacordo com os

ditames legais, estão sujeitos à suspensão ou cassação de seus mandatos, sem prejuízo das responsabilização penal cabível ao caso concreto.

A lei que disciplina o regime do conselho tutelar e de seus conselheiros tem a necessidade de consignar objetivamente as práticas passíveis das sanções retromencionadas, bem como os termos da sindicância ou procedimento administrativo instaurado para este desiderato.

A apuração da eventual falta deverá ser levada a efeito pela Comissão de Ética, instituída para este fim, conforme já explanado anteriormente. Ademais, tem por característica o sigilo, bem como a garantia do contraditório e da ampla defesa ao conselheiro objeto da averiguação.

Os aspectos materiais também são necessários ao CT, sendo imprescindível conferir uma estrutura física satisfatória para as atividades do Conselho Tutelar, obrigação direta do Poder Público Municipal. A sede da entidade tem a necessidade de estar localizada em local acessível e central, com boas referências para a comunidade, além de conter sinalização visível e clara.

Seus cômodos obrigatórios são recepção, sala de oitivas com a devida proteção acústica, pois nela serão tratados assuntos sigilosos; banheiros, um privativo para os conselheiros e outro para o público e uma copa ou cozinha.

Há a imprescindibilidade de alguns equipamentos e mobiliários, com o fito de se possibilitar o desempenho das funções inerentes ao conselho, bem como o correto acondicionamento de suas documentações.

Dessa forma, as instalações precisam de armários com chave, telefone exclusivo, fax, computador, impressora, acesso à internet, veículo próprio, além de servidores para as atividades administrativas.

Assim, encerramos as elucidações acerca dos fundamentos essenciais do Conselho Tutelar, recomendando a leitura dos textos técnicos sobre a matéria, nomeadamente daqueles elaborados pelo Conanda.

4 FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A cartilha do Ministério Público do Estado de Pernambuco traz lições irretocáveis acerca da instituição do Fundo da Criança e do Adolescente e, em face disto, transcreveremo-las *ipsis litteris*: <http://www.mp.pe.gov.br/uploads/KNRjP-irMy3zC7xsfmak4g/CNFIG2FIOYZ-OjRppD38mw/cartilha.pdf>.

4.1 IMPLEMENTANDO O FIA

Com o intuito de fortalecer os Fundos para Infância e Adolescência - FIA - nas cidades brasileiras, destacamos importantes procedimentos a serem observados na implementação do FIA em seu município.

4.1.1 Criação e regulamentação do FIA

O primeiro passo para implantação do FIA é a aprovação da Lei 6 na Câmara Municipal e, na sequência, a regulamentação do mesmo por decreto.

Caso o seu município não tenha a Lei criando o FIA e/ou decreto de regulamentação, há sugestões destes documentos disponíveis no site: www.proconselhobrasil.org.br.

4.1.1.1 Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ

Depois de criado e regulamentado o Fundo da Infância e Adolescência, o representante legal do poder público municipal deve providenciar sua inscrição no CNPJ.

O Fundo não tem personalidade jurídica própria. Embora o CNPJ do Fundo deva ter uma especificação própria, o mesmo deve ser filiado ao CNPJ do município ou da secretaria à qual esteja vinculado.

Desde 2/4/2011, os pedidos de inscrição de matriz ou de filial, alteração de dados cadastrais, inclusão ou exclusão do *Simples* e de eventos especiais devem ser efetuados por meio da internet (receitanet).

Veja, a seguir, os passos principais para solicitar inscrição no

CNPJ para o FIA:

a) acesse www.receita.fazenda.gov.br, clique em CNPJ e, em seguida, em orientações;

b) aparecerá nova tela com informações relativas ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica. Clicar em Inscrição de Filial e seguir as orientações.

Para a criação do Fundo da Infância, é necessária a existência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Geralmente, o Conselho e o Fundo são criados pela mesma lei que dispõe sobre a política municipal para a criança e o adolescente.

4.1.1.2 Abertura da conta bancária

A Lei 4320/54, que define os fundos especiais, não obriga a abertura de contas bancárias específicas para o FIA.

As leis estaduais e municipais que criam os respectivos fundos, bem como os respectivos decretos regulamentadores, podem dispor a este respeito e determinar a abertura de conta específica. Na omissão destas leis, o ideal é que se proceda à abertura de uma conta específica, uma vez que as receitas dos fundos especiais são vinculadas às suas respectivas finalidades, e a conta específica facilita enormemente o controle e a aplicação destas receitas.

Entretanto, cada município deverá buscar a forma mais adequada de encaminhar esta questão, de acordo com as normas e procedimentos utilizados pela administração pública municipal.

Para o caso de abertura de conta bancária específica, deverá ser utilizado o CNPJ do FIA. O responsável pela abertura desta conta bancária é o poder público municipal, através do órgão designado para administrar as contas bancárias da Prefeitura como um todo.

O próprio Banco orientará sobre os procedimentos e documentos necessários para abertura da conta.

4.2 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FIA

A destinação dos recursos, segundo a Resolução N° 71 de 10/06/01, do CONANDA, deve ocorrer prioritariamente em ações de

atendimento, especialmente em programas de proteção e na aplicação das medidas socioeducativas.

Os projetos prioritários a serem financiados devem ser aqueles voltados ao atendimento das violações ou omissões de direitos praticados contra crianças e adolescente. O atendimento das situações de exclusão social, voltadas a segmentos, comunidades, entre outros, devem ser resolvidos pelas políticas setoriais com seus fundos próprios (assistência, saúde), já que possuem o mesmo instrumento de facilitação gerencial de recursos públicos.

Conseqüentemente, o FIA não deveria financiar políticas setoriais, mas garantir programas ou serviços que visem ao atendimento aos direitos ameaçados ou violados de crianças e adolescentes.

A título de sugestão, tendo por base os critérios mencionados anteriormente, podemos apontar alguns itens de despesas a serem custeadas pelo FIA:

- Incentivo à Guarda e Adoção - cumprindo o artigo 260 do ECA, esta é a única despesa obrigatória do FIA. O incentivo poderá ser feito através de campanhas e eventos;

- Programa e Projetos - para atender crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, como os usuários de substância psicoativas (drogas), vítimas de maus-tratos, meninos(as) de rua, entre outros;

- Estudos e Diagnóstico - o CMDCA poderá financiar, utilizando o FIA, as pesquisas que julgar necessárias à efetivação do atendimento integral aos direitos;

- Formação de Pessoal - conselheiros de direitos, conselheiros tutelares, além de profissionais envolvidos com os direitos da criança e do adolescente precisam ser qualificados para que trabalhem de acordo com as orientações do ECA;

- Divulgação dos Direitos da Criança e do Adolescente - as crianças, as famílias e a comunidade precisam conhecer o ECA;

- Reordenamento Institucional - como não temos ainda todos os órgãos e programas trabalhando conforme define o ECA, é preciso que estes sejam reordenados, isto é, transformados, atualizados, de acordo com os princípios previstos na Lei.

4.3 PLANO DE AÇÃO E PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FIA 144

O § 2º do artigo 260 do ECA estabelece que *os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado, na forma do artigo. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.*

Já o artigo 88, inciso IV, vincula os fundos estaduais e nacional aos respectivos Conselhos de Direitos, decorrendo da combinação destes dispositivos a responsabilidade deste órgão com relação à gestão destes fundos especiais.

Porém, quando se diz que o Conselho de Direitos é o responsável pela gestão do Fundo, isso não significa que os conselheiros devem administrar diretamente os recursos, decidindo sua destinação e assinando os cheques. Na verdade, a operacionalização é atribuição dos setores técnicos do poder executivo, a quem cabe a responsabilidade pelos trâmites burocráticos referente ao registro das receitas e movimentação geral dos recursos do Fundo.

Mas a administração deve seguir estritamente as diretrizes fixadas pelo Conselho de Direitos para a movimentação dos recursos do Fundo, basicamente através de dois instrumentos: *Plano de Ação e Plano de Aplicação*, que consolidam as deliberações do Conselho de Direitos a respeito das ações consideradas prioritárias.

4.3.1 O Plano de Ação

É o instrumento que, baseado nos diagnósticos apurados pelos conselheiros, indica as principais demandas de ações de atendimento, especialmente na área de proteção e de aplicação das medidas socioeducativas. Vale ressaltar que as prioridades estabelecidas pelo Plano de Ação devem estar refletidas no Plano Plurianual.

4.3.2 O Plano de Aplicação

É outro instrumento de gestão do Fundo que também deve ser

elaborado pelo CMDCA e enviado ao Poder Executivo antes da aprovação do orçamento do município, a fim de que seja nele incluído. Trata-se de um documento restrito aos recursos do Fundo Municipal, cuja destinação lhe compete definir.

O *Plano de Aplicação* deve ser elaborado de acordo com as diretrizes fixadas no Plano de Ação, tendo como finalidade detalhar a distribuição dos recursos do Fundo por *área prioritária*, fixando as estimativas de receitas e previsão de despesas para cada uma dessas áreas. Também aqui o Conselho deve consultar os diversos segmentos da sociedade e negociar com a administração municipal a viabilidade futura de disponibilização dos recursos financeiros a que se comprometer o município. Quanto às demais estimativas de receitas - a serem especificadas no Plano -, deverão ser analisadas à luz da experiência e realidade de cada município, mediante avaliação do potencial de doações de pessoas físicas e jurídicas, arrecadação de multas administrativas, transferências dos governos estadual e federal e outras possíveis receitas.

Não é permitido, em hipótese alguma, que a administração municipal lance mão dos recursos do Fundo ou os retenha em afronta ao *Plano de Aplicação* aprovado e encaminhado pelo CMDCA. Aliás, qualquer liberação de recursos do Fundo deve ser precedida de autorização do Conselho, pois somente o Conselho tem legitimidade para decidir qual projeto, ação ou programa deve ser aprovado, em consonância com o Plano de Aplicação vigente.

Por fim, não basta que o Conselho de Direitos elabore o Plano de Ação e de Aplicação, sendo sua responsabilidade acompanhar as ações, ou seja, acompanhar a execução das ações propostas e avaliar os respectivos resultados.

5 AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM: COMO PROCEDER

5.1 VIAGEM NACIONAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente proíbe que a criança (*ao adolescente é permitido*) realize viagem que implique deslocamento da cidade onde reside, desacompanhado de seus pais ou responsável

(art. 83, *caput*).

Havendo necessidade, deverão os pais ou o responsável pela criança ou adolescente solicitar autorização judicial, estando, no entanto, dispensados de fazê-lo:

1) quando se tratar de comarca contínua à da residência da criança ou incluída na mesma região metropolitana (art. 83, § 1º, “a”, ECA);

2) quando a criança estiver acompanhada de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, estando o parentesco comprovado documentalmente (art. 83, § 1º, “b”, ECA/1990) ou

3) quando a criança estiver acompanhada de pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável (art. 83, § 1º, “b”, ECA/1990).

5.2 VIAGEM INTERNACIONAL

A autorização, quando necessária, poderá abranger mais de uma viagem, durante o período máximo de dois anos (art. 83, § 2º, ECA/1990).

Nas viagens ao exterior, todavia, é necessária a autorização judicial tanto para a criança quanto para o adolescente, sendo dispensada apenas quando esses estiverem acompanhados de ambos os pais ou responsável (art. 84, inc. I, do ECA/1990), ou viajarem na companhia de um dos pais, autorizado expressamente pelo outro, mediante documento com firma reconhecida (art. 84, inc. II, ECA/1990).

6 PROGRAMAS/SERVIÇOS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE E SUAS FAMÍLIAS

6.1 O PPCAAM - PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇA E ADOLESCENTE AMEAÇADOS DE MORTE

O Programa de Proteção a Criança e Adolescente ameaçados de Morte (PPCAAM), vinculado à Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), foi criado pelo

Governo Federal em 2003. Trata-se de uma iniciativa pioneira com sucesso na garantia dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, cujo objetivo é responder aos altos índices de letalidade do público infantoadolescente registrados no Brasil.

Diferentemente do que muitos imaginam, o PPCAAM se difere do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA), posto que naquele não se exige que o adolescente ou a criança seja testemunha de qualquer processo administrativo ou judicial, mas que reste comprovada a iminência e a gravidade do risco e em que o ameaçado venha a morrer em face da conduta de alguém ou de um grupo.

O PPCAAM atua pautado nos princípios da Proteção Integral, postulados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), na Constituição Federal do Brasil de 1988 e nas Convenções Internacionais que tratam do tema.

Atualmente, o programa está instalado em onze (11) estados da Federação: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Distrito Federal, Pernambuco, Bahia, Alagoas e Pará, além do Núcleo Técnico Federal, que atua nos casos emblemáticos nos estados. O nosso Estado é um exemplo de atuação do Núcleo Técnico Federal que tem, como porta de entrada, para o programa, os Conselhos Tutelares (ECA/1990 art 136), Poder Judiciário (ECA art 148) e Ministério Público (ECA art 201).

Destaca-se que, ao tomar conhecimento de um possível caso de ameaça de morte à criança ou ao adolescente, deve proceder-se, imediatamente, a uma avaliação preliminar pela equipe do setor psicossocial, que faz um estudo do caso para avaliar a real situação e dimensão da ameaça, bem como da voluntariedade do adolescente em questão e de sua família para aderir ao programa, por ser regra básica desse último.

Confirmada a situação, num momento posterior, serão enviadas as informações colhidas ao NTF - Núcleo Técnico Federal-, com pedido de inclusão da criança e do adolescente no programa, bem como será solicitada a presença da equipe do Núcleo Técnico Federal para definição da modalidade de proteção que o caso requer. A depender da gravidade da situação, o ameaçado de morte pode ser

incluído com seus familiares no referido programa; colocado em família acolhedora ou em instituição de acolhimento e, se necessário, ainda, até em instituição de tratamento de consumo abusivo de substância psicoativa.

Na ficha de solicitação para encaminhamento da criança ou adolescente ao programa, devem constar informações básicas para identificação do grau da ameaça de morte, tais como,

- 1- identificação do ameaçado (nome, apelido, idade, situação jurídica, entre outras);
- 2- situação da ameaça: identificação do ameaçador (nome, apelido e área de atuação), motivos que deram origem à ameaça, quando e onde ocorreu a ameaça, o local;
- 3- identificação do representado legal do ameaçado e informações quanto à necessidade da proteção dos demais familiares;
- 4- impossibilidade de adoção de outras medidas de proteção previstas no art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- 5- registro das providências já realizadas para proteger o ameaçado.

Registre-se, por oportuno, que existem situações emergenciais em que as portas de entrada para o programa não poderão esperar todo o estudo do caso para adotar providências no sentido de proteger àquele que sofre ameaça de morte até a sua inclusão no PPCAAM, oportunidade em que deverão ser acionados imediatamente os Órgãos de Segurança Pública, responsáveis constitucionalmente pela preservação da incolumidade pública (art. 144, da CF), a fim de garantir a proteção do ameaçado durante o período necessário para sua inclusão no programa.

Os casos que são incluídos na modalidade do PPCAAM são aqueles em que restou comprovada a necessidade de a criança ou de o adolescente saírem do local de moradia, devido o alto risco que sofrem na mesma, para serem inseridos em uma comunidade segura. Uma vez integrados, as crianças e os adolescentes são acompanhados pelos profissionais do programa e do sistema de garantia a fim de assegurar que a inserção social se dê de forma integral e segura.

Vale salientar que, não comprovada a necessidade de transferência

do núcleo familiar para outro local do Estado ou da Federação, o sistema de garantia faz a interlocução da criança ou do adolescente com a Rede local para garantir a proteção nos serviços oferecidos pelos gestores municipais e estaduais.

6.2 PETI (PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL)

De acordo com o MDS⁹- Ministério de Desenvolvimento Social -, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) articula um conjunto de ações, tendo em vista a retirada de crianças e adolescentes de até dezesseis anos das práticas de trabalho infantil, exceto os adolescentes que estão na condição de aprendiz (quatorze (14) anos de idade).

O Programa aludido compõe o SUAS - Sistema Unificado de Assistência Social - e apresenta três eixos básicos: transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até dezesseis anos e acompanhamento familiar através do CRAS E CREAS.

Percebe-se que a lógica que norteia os programas e serviços está ancorada na ideia de articulação, diálogo. Não são serviços isolados, mas interligados, considerando a concepção de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente com uma rede de serviços, ações, programas e políticas operacionalizando tal sistema.

Para termos uma ideia do encadeamento das ações, ressaltamos como, por exemplo, que, na área da educação, é necessário que crianças ou adolescentes de seis a quinze anos possuam matrícula e frequência escolar mínima de 85%. Os adolescentes de dezesseis e dezessete anos de idade devem ter matrícula e frequência escolar mínima de 75%. Em relação à área de saúde, as gestantes e lactantes precisam comparecer às consultas de pré-natal e participar das atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais

⁸ É neste sentido que já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do Julgamento do Recurso Especial nº 493.811/SP.

com a alimentação e saúde da criança. Para as crianças menores de sete anos, é exigido o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.

O PETI conta com o Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - SISPETI -, que controla e acompanha a frequência mensal mínima de 85% das crianças e dos adolescentes do PETI, participantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e demais serviços da Rede de Promoção e Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Segundo o Manual do Usuário SISPETI¹⁰ (2020, p.4), “a frequência é exigida como condicionalidade de permanência no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e no Programa Bolsa Família - PBF, no caso de famílias com situação de trabalho infantil e identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico. Trata-se de um sistema multiusuário (gestores federal, estadual, municipal e instâncias de controle social) acessível via internet”.

6.3 PROJovem ADOLESCENTE

De acordo com o MDS¹¹ (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) o *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos - Pró Jovem Adolescente* - visa ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino. Para tanto, são utilizadas atividades que possam estimular *a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho.*

Trata-se de um *serviço incluído na Proteção Social Básica*, tendo o *CRAS como referência*. Temos como usuários desse serviço, em sua maioria, jovens cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família, além dos jovens em situação de risco pessoal e social, encaminhados pelos serviços de Proteção Social Especial do SUAS, ou mesmo pelos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente., *o que inclui aqui, outrossim, o Ministério Público.*

Trata-se de um trabalho interligado a outros. Formam-se *grupos*

de jovens, compostos por, no mínimo quinze e, no máximo, trinta jovens. Esse “coletivo” é acompanhado por um orientador social e supervisionado por um profissional com nível superior do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) que também está responsável pelo atendimento às famílias dos jovens através do PAIF (Programa de Atenção Integral à Família).

Temas transversais são trabalhados com os jovens, a fim de que possam entender a realidade à sua volta e dela participar, como verdadeiros protagonistas.

Percebe-se a importância desse serviço, até mesmo para que muitos adolescentes não venham a precisar de proteção especial, por vezes, por não estar integrado a trabalhos desse tipo.

Existe, ainda, o *Sisjovem*¹², que é o “*sistema de acompanhamento e gestão do ProJovem Adolescente*. Ele fornece aos gestores de assistência social das três esferas de governo informações detalhadas e consolidadas sobre a execução deste serviço socioeducativo. O sistema possibilita o acompanhamento *on-line* das principais regras estabelecidas para a oferta do serviço e subsidia as tomadas de decisão”.

Através desse sistema, é possível monitorar o trabalho realizado. No endereço: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/sisjovem>, o Promotor de Justiça tem acesso a informações do Sisjovem, inclusive com acesso à lista dos Municípios do Referenciamento 2011.

7 VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: VIOLANDO A DIGNIDADE HUMANA

Qualquer forma de violência contra crianças e adolescentes é uma maneira de violar a dignidade humana desses sujeitos. O ECA/1990 (Artigo 18) é claro ao determinar que “*É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor*”.

Crianças e adolescentes têm assegurado o direito à proteção integral, incluindo aqui o direito de viver em ambiente favorável ao

seu desenvolvimento para que tenha uma existência digna. Destarte, é importante ressaltar que, segundo Barker e Rizzini, Irene (2003, p.10),

Violência é um comportamento aprendido. Não é natural, nem inevitável. Em alguns casos, o uso da violência física na família é considerado normal ou natural. Obviamente, existem numerosos tipos de violência ou abuso contra crianças, e as definições variam amplamente. O que se define como abuso ou violência contra crianças tem mudado ao longo do tempo e varia de acordo com o contexto. Em algumas culturas, a palmada é considerada uma forma de violência ou abuso. Em outras sociedades ou culturas, é aceita como um comportamento necessário para disciplinar crianças e estabelecer limites. Mesmo a violência sendo considerada normal em alguns casos, ela não deve acontecer. Aprendemos a ser violentos com a violência que acontece a nossa volta. Refletir sobre o que é a violência e questionar a sua utilização é um dos caminhos para preveni-la.

Naturalizar a violência é uma forma de contribuir para que ganhe mais espaço e vitime mais sujeitos humanos. Refletir sobre violência, questionar sua utilização é um caminho fundamental, e o Ministério Público precisa participar dessa discussão. Segundo o Código Penal (Artigo 136), maus-tratos ou abusos são formas de “exposição a perigo à vida ou à 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 de meios de correção ou disciplina”.

Nesse sentido, conforme ressaltam Barker e Rizzini, Irene (2003, p.19), geralmente são citados quatro tipos de maus tratos, a saber,

Abuso físico - atos cometidos por pessoas responsáveis pelos cuidados com a criança que causam dano físico ou apresentam a possibilidade de um dano, com o objetivo de ferir, danificar ou destruir esta criança ou adolescente, deixando ou não marcas evidentes.

Abuso emocional - falha em proporcionar um ambiente apropriado e de amparo, e inclui atos que têm um efeito adverso sobre a saúde e o desenvolvimento emocional de uma criança. Destacam-se: rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, exposição ao ridículo, ameaças e intimidações etc.

Negligência - ato de omissão do responsável pela criança - quando os pais têm condições de atender a estas demandas - em prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento em uma ou mais das seguintes áreas: saúde, educação, desenvolvimento emocional, nutrição, abrigo e condições de vida seguras. Distingue-se das circunstâncias de pobreza, uma vez que só é considerado negligência nos casos onde existam recursos disponíveis para a família atender a estas necessidades.

Abuso Sexual - situação em que uma criança é usada para prazer sexual de um adulto ou mesmo de um adolescente, baseado em uma relação de poder e incluindo desde manipulação dos órgãos genitais, seios, ânus, exploração sexual, *voyeurismo* (pedir para ver o outro) e exibicionismo (mostrar o corpo para o outro), até o ato sexual com ou sem penetração. Na maioria dos casos, o abusador é uma pessoa que a criança conhece e em confia e

frequentemente, ama. Pode ocorrer com uso da força e da violência, mas, na maioria das vezes, estas não estão presentes.

Qualquer que seja a forma de violência, sem dúvida é violado o princípio da dignidade da pessoa humana. *Barker e Rizzini, Irene (2003) lembram que a palmada, beliscão, puxão de cabelo, etc., são formas de castigo físico.* Muitos utilizam esse recurso porque o consideram educativo e por optarem por uma maneira mais rápida de resolver um conflito atual ou até mesmo para descarregar a raiva. Outros, no entanto, optam por usar a violência por questão de tradição e por entenderem ser essa a melhor maneira de educar. Mas há outros ainda que preferem à violência o diálogo e o estabelecimento de limites para educar os filhos. Evidente que a ação do “bater” requer menos tempo e disponibilidade do que o diálogo, que pode demandar muitas horas por parte dos pais. *Contudo, não existe uma receita pronta e acabada para a educação de filhos.* A palmada, por exemplo, contribui para que a criança aprenda pelo medo, não implicando o aprendizado de um novo conhecimento. Pode deixar de fazer algo, não porque apreendeu o significado, mas porque simplesmente não quer apanhar. Além disso, pode vir a utilizar a mesma “metodologia” para conseguir algo de alguém. E esse tipo de comportamento é levado para a escola, para a rua e para o convívio em sociedade. Ora, se os pais, sendo referência e exemplo para a criança e o adolescente, utilizam o recurso da violência para corrigir seus filhos, é possível que eles venham a usar também esse mesmo recurso, fruto do aprendizado dos pais em casa, na sua vida cotidiana, podendo se tornar um possível infrator, por acreditar que regras existem para serem desobedecidas e resolvidas com o uso da violência. A criança que “obedece” sob a égide do medo será uma incógnita no futuro. Daí, a orientação como profissional, após alguns anos experiência de trabalho, desde 1994, é no sentido de procurar ouvir o psicólogo, o assistente social e o pedagogo antes de agir, sugerindo, quando possível, uma avaliação por parte da equipe multidisciplinar. Afinal, não é fácil a arte de educar crianças e adolescentes. Muito menos ensinar, sugerir ou impor aos colegas

determinado posicionamento, até porque o que funciona na casa do vizinho pode não funcionar na casa dos outros. E não seria este manual o ambiente para esta discussão polêmica e que não tem ainda uma receita adequada para os casos do cotidiano. O que apenas não é mais admissível, na sociedade atual, é a educação permissiva, sem o estabelecimento de regras e limites.

As colocações de Barker e Rizzini, Irene (2003, p.16) são oportunas:

[...] seja qual for a justificativa que se dá para o castigo físico, os efeitos que produzem não são bons: ensinam o medo e a submissão, minando a capacidade das crianças de crescer como pessoas autônomas e responsáveis; paralisam a iniciativa da criança bloqueando seu comportamento e limitando sua capacidade de planejar e resolver problemas; quando tem medo de ser castigadas, as crianças não se arriscam a tentar coisas novas, de modo que não desenvolvem sua criatividade, sua inteligência e seus sentidos; não estimula a autonomia, nem permite elaborar normas e critérios morais próprios; estimula uma relação em que a criança consegue mais atenção dos pais por meio da transgressão da norma do que por atitudes positivas; oferece a violência como um modo válido para resolver conflitos aprendendo atitudes violentas; dificulta o desenvolvimento de valores como a paz, a democracia, a cooperação, a igualdade, a tolerância, a participação e a justiça, essenciais para uma sociedade democrática; legitima o abuso de poder dentro de todas as relações familiares; traz consigo sempre o castigo emocional, fazendo com que a criança sinta que não tem o carinho dos pais nem sua aprovação. Mesmo que em alguns momentos se pense que o castigo físico é necessário porque

não existem outros procedimentos para gerar disciplina, vale lembrar que existem outras formas de ensinar que não implicam castigo físico tal qual uma boa conversa.

O diálogo é que precisa ser o eixo central nas relações entre sujeitos humanos.

Como um subsídio a mais nesta discussão sobre violência contra crianças e adolescentes, trazemos a contribuição do “Guia¹³ de atuação frente a maus-tratos na infância e adolescência” que enfatiza que as definições de violência variam, histórica e culturalmente, dependendo da visão que se tem de criança, por exemplo. Ressalta que o conceito de violência vem sendo ampliado, em função da consciência acerca dos direitos das crianças e adolescentes, do que é necessário para o bem-estar destes sujeitos, dos efeitos da violência para o desenvolvimento destes, que a legislação considera em condição peculiar de desenvolvimento. Para Deslandes, *apud* Guia de atuação frente a maus-tratos na infância e adolescência (2001, p.11). “Define-se o abuso ou maus-tratos pela existência de um sujeito em condições superiores (idade, força, posição social ou econômica, inteligência, autoridade) que comete um dano físico, psicológico ou sexual, contrariamente à vontade da vítima ou por consentimento obtido a partir de indução ou sedução enganosa”.

Oportuno colocar que, segundo o Guia de atuação frente a maus-tratos na infância e adolescência (2001, p.11-13),

Os maus-tratos contra a criança e o adolescente podem ser praticados pela omissão, pela supressão ou pela transgressão dos seus direitos, definidos por convenções legais ou normas culturais. Classicamente os maus-tratos são divididos nos seguintes tipos:

Maus-tratos físicos: uso da força física de forma intencional, não acidental, praticada por pais, responsáveis, familiares ou pessoas próximas da

criança ou adolescente, com o objetivo de ferir, danificar ou destruir esta criança ou este adolescente, deixando ou não marcas evidentes. (Deslandes, 1994) A “síndrome do bebê sacudido” é uma forma especial deste tipo de mau-tratamento e consiste de lesões cerebrais que ocorrem quando a criança, em geral menor de 6 meses de idade, é sacudida por um adulto. A síndrome da criança espancada *“se refere, usualmente, a crianças de baixa idade, que sofreram ferimentos inusitados, fraturas ósseas, queimaduras etc., ocorridos em épocas diversas, bem como em diferentes etapas e sempre inadequada ou inconsistentemente explicadas pelos pais”* (Azevedo & Guerra, 1989). O diagnóstico é baseado em evidências clínicas e radiológicas das lesões.

Síndrome de *Munchausen* por procuração: é definida como a situação na qual a criança é trazida para cuidados médicos devido a sintomas e/ou sinais inventados ou provocados pelos seus responsáveis. Em decorrência, há consequências que podem ser caracterizadas como violências físicas (exames complementares desnecessários, uso de medicamentos, ingestão forçada de líquidos etc.) e psicológicas (inúmeras consultas e internações, por exemplo).

Abuso sexual: é todo ato ou jogo sexual, relação heterossexual ou homossexual cujo agressor está em estágio de desenvolvimento psicosssexual mais adiantado que a criança ou o adolescente. Tem por intenção estimulá-la sexualmente ou utilizá-la para obter satisfação sexual. Estas práticas eróticas e sexuais são impostas à criança ou ao adolescente pela violência física, por ameaças ou pela indução de sua vontade. Podem variar desde atos em que não exista contato sexual (voyeurismo, exibicionismo) aos diferentes tipos de atos com contato sexual sem ou

com penetração. Engloba ainda a situação de exploração sexual visando a lucros como prostituição e pornografia (Deslandes, 1994).

Maus-tratos psicológicos: são toda forma de rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, cobrança ou punição exageradas e utilização da criança ou do adolescente para atender às necessidades psíquicas dos adultos. Todas estas formas de maus-tratos psicológicos podem causar danos ao desenvolvimento biopsicossocial da criança. Pela sutileza do ato e pela falta de evidências imediatas de maus-tratos, este tipo de violência é dos mais difíceis de serem identificados, apesar de estar, muitas vezes, embutido nos demais tipos de violência.

Negligência: é ato de omissão do responsável pela criança ou adolescente em prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento (Abrapia, 1997). O abandono é considerado uma forma extrema de negligência. A negligência pode significar omissão em termos de cuidados básicos, como a privação de medicamentos; cuidados necessários à saúde; higiene; ausência de proteção contra as inclemências do meio (frio, calor); não prover estímulo e condições para a frequência à escola. A identificação da negligência no nosso meio é complexa devido às dificuldades socioeconômicas da população, o que leva ao questionamento da existência de intencionalidade. No entanto, independente da culpabilidade do responsável pelos cuidados da vítima, é necessária uma atitude de proteção em relação a esta.

Em todos os casos, notadamente, a violência é expressão da violação de direitos humanos, uma afronta à dignidade da pessoa humana. A violência contra crianças e adolescentes chega a ser um grave problema de saúde pública, conforme destaca o Guia de atuação frente a maus-tratos na infância e adolescência (2001, p.7):

A violência é considerada um grave problema de saúde pública no Brasil, constituindo hoje a principal causa de morte de crianças e adolescentes a partir dos 5 anos de idade. Trata-se de uma população cujos direitos básicos são muitas vezes violados, como o acesso à escola, a assistência à saúde e aos cuidados necessários para o seu desenvolvimento. As crianças e adolescente são, ainda, explorados sexualmente e usados como mão de obra complementar para o sustento da família ou para atender ao lucro fácil de terceiros, às vezes em regime de escravidão. Há situações em que são abandonados à própria sorte, fazendo da rua seu espaço de sobrevivência. Nesse contexto de exclusão, costumam ser alvo de ações violentas que comprometem física e mentalmente a sua saúde.

Note-se que a argumentação acima atenta para o fato de que temos uma população que, além de vitimada pela negação de direitos básicos, se torna revitimada em função de outras formas de violência. Isso porque a violação de direitos é, outrossim, uma forma de violência contra sujeitos humanos e, no caso de crianças e adolescentes, contrapõe-se à ideia de “prioridade absoluta”. *A negação de direitos dos cidadãos, a falta de uma rede de serviços capaz de garantir direitos, além de ser faces da violência, pode contribuir para a ocorrência de violência nas famílias.*

Nessa direção, as palavras de Barker e Rizzini, Irene (2003, p.12) são esclarecedoras:

Em muitas comunidades urbanas de baixa renda no Brasil, o relato de violência relacionada a drogas é comum. As favelas e localidades onde trabalhamos no Brasil são caracterizadas pela *escassez de serviços públicos (como creches, serviços de saúde, atividades extraescolares, recreação, dentre outros)*, pela

exclusão social e pela violência na comunidade (como, por exemplo, a presença de grupos pertencentes ao tráfico de drogas conhecidos como *comandos*). Nestas situações, famílias frequentemente vivem com medo das balas perdidas e de as crianças se envolverem ou serem prejudicadas pela violência que acontece à sua volta. Os pais também estão cientes da falta de uma resposta adequada da segurança pública para essa violência. Em alguns casos, temos visto os pais utilizarem violência física contra as crianças no intuito de protegê-las. Também temos visto como a violência nas comunidades pode isolar as famílias e levar ao estresse, dois fatores que possibilitam o aumento da violência dentro de casa. Em suma, a violência vivida e experimentada pelas famílias de baixa renda claramente contribui para a violência dentro de casa. Ainda assim, sabemos que a violência na família é passível de prevenção. Ela não é inevitável.

Para proteger as crianças e os adolescentes de práticas de violência (maus-tratos), Barker e Rizzini, Irene (2003, p.20) apresentam alguns fatores de proteção e de vulnerabilidade que podem contribuir para que possamos delinear caminhos com vistas à garantia de proteção integral de crianças e adolescentes. São fatores presentes na família, na comunidade e na cultura, conforme vemos abaixo:

	FATORES DE PROTEÇÃO	FATORES DE VULNERABILIDADE
FAMILIARES	<ul style="list-style-type: none"> ● Conhecimento das especificidades e necessidades de cada faixa etária das crianças; ● Pais que tenham autoestima alta; ● Habilidades de comunicação e de resolução de problemas; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desconhecimento das especificidades e necessidades de cada faixa etária das crianças; ● Pais que tenham autoestima baixa; ● Dificuldades de comunicação e resolução de problemas;

	FATORES DE PROTEÇÃO	FATORES DE VULNERABILIDADE
FAMILIARES	<ul style="list-style-type: none"> ● Situação financeira estável; ● Educação afetiva e sexual adequada; ● Apego materno/paterno; ● Reconhecimento do que significa maus-tratos contra as crianças; ● Conhecimento dos direitos das crianças e de locais onde buscar por eles; ● Uso do diálogo como forma de lidar com os problemas; ● Existência de uma rede de apoio social etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desemprego ou situação de pobreza; ● Consumo de álcool ou drogas por alguém da família; ● Pais com histórico de maus-tratos, abuso sexual ou rejeição na infância; ● Falta de estabelecimento de um vínculo afetivo entre a criança e os pais; ● Violência entre os adultos dentro de casa;- Falta de conhecimento dos direitos da criança como cidadão; ● Castigo físico contra as crianças; ● Falta de uma rede de apoio na comunidade.
COMUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> ● Rede de apoio comunitária ampla e diversificada; ● Integração com grupos que tenham objetivos comuns; ● Participação em eventos e reuniões na comunidade; ● Programas de prevenção da violência contra a criança sendo desenvolvidos na comunidade; ● Programas de melhoria da qualidade de vida sendo desenvolvidos na comunidade; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de vínculos na comunidade; ● Dificuldade de acesso a serviços básicos como educação, saúde e conselho tutelar;

	FATORES DE PROTEÇÃO	FATORES DE VULNERABILIDADE
COMUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> ● Acesso a serviços básicos como educação, saúde, conselho tutelar etc.; ● Redes comunitárias formadas e atuantes; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Comunidade com histórico de violência.
CULTURAIS	<ul style="list-style-type: none"> ● Criança vista como uma pessoa com opiniões, necessidades e com direitos; ● Valores culturais que não encorajem o uso do castigo físico como medida educativa; ● Meninos e meninas tendo as mesmas oportunidades e sendo educados como pessoas com os mesmos direitos e deveres; ● Não discriminação de negros e de negras; ● Proteção eficaz da infância por parte da sociedade; ● Implementação da Convenção sobre os direitos da Criança das Nações Unidas e do Estatuto da Criança e do Adolescente; ● Atitude respeitosa e protetora das crianças pelos meios de comunicação. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Criança vista como propriedade dos pais e não como uma pessoa com direitos; ● Tolerância com o uso do castigo físico como medida educativa; ● Sexismo: ideia de que a mulher tem menos direitos que os homens; ● Racismo: ideia de que o branco vale mais do que o negro; ● Meios de comunicação de massa que focalizam mais a violência e a discriminação do que a não violência e as relações equitativas entre os gêneros.

Não estamos, portanto, falando de um direito, mas da garantia de direitos naquele formato desenhado pelo Artigo 227 da Constituição do Brasil de 1988. O quadro acima revela a necessidade de uma rede de proteção de crianças e adolescentes com serviços voltados para materializar seus direitos. Inclusive, “atuar na

prevenção e enfrentamento da violência física, psicológica e sexual” e “criar e fortalecer a rede de proteção da criança e a do adolescente” são objetivos da área de proteção da criança e do adolescente colocados no Planejamento Estratégico (2010-2016) do Ministério Público do Estado da Paraíba. Entendemos que a fragilidade da rede de atendimento à criança e ao adolescente pode contribuir para que a violência ganhe espaço nas lacunas provocadas pela negação de direitos humanos. Entretanto, não podemos esquecer que a proteção das crianças e dos adolescentes é dever de todos. Respeitar crianças e adolescentes em suas especificidades, considerando seus direitos, por exemplo, é um fator de proteção. Devemos lembrar que, conforme colocam Barker e Rizzini, Irene (2003), a violência é um comportamento aprendido. Portanto, não é natural, é possível evitar e aprender outras formas de interação entre sujeitos humanos: formas em que *a essência dialógica seja o referencial* e formas em que sujeitos humanos sejam tratados, considerados como *sujeitos humanos*, posto que, *se a violência é uma forma de transgressão que afronta a dignidade humana, o diálogo é uma forma de construção de uma cultura de consolidação dos direitos humanos, do agir humanizado, da essência humana.*

7.1 CASOS DO COTIDIANO

Pensamos em inserir a discussão sobre o atendimento à criança e ao adolescente com base em alguns casos que por vezes permeiam o nosso cotidiano de trabalho.

Antes, apresentaremos alguns pressupostos teórico-metodológicos para fundamentar a discussão.

Contudo, convém elucidar que não estamos aqui propondo um caminho único para resolver a problemática que envolve os casos aqui citados. Sabemos que cada caso tem especificidades que

⁹ Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti> > .

precisam ser consideradas. *A ideia aqui é, tão somente, apresentar algumas saídas, encaminhamentos possíveis, sem excluir outros caminhos que podem ser seguidos, obviamente, desde que em consonância com os dispositivos legais vigentes, tendo em vista, sempre, caminhos em sintonia com a ideia de dignidade da pessoa humana, sobretudo em se tratando de crianças e adolescentes - sujeitos humanos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento e, diga-se, protegidos pelo princípio da prioridade absoluta.*

7.1.1 Casos práticos de *bullying*

O próprio nome deixa antever que o *bullying* não é uma forma de brincadeira, e sim, uma forma de violência contra a pessoa humana. Para prevenir e enfrentar práticas de violência contra crianças e adolescentes, identificadas como *bullying*, é preciso compreender tal fenômeno e como ele se manifesta no cotidiano das escolas e universidades.

Decidimos iniciar essa discussão, contando uma história de alguém que foi vítima de *bullying*, mesmo correndo o risco de sermos extensos. Não citaremos nome por questão ética. *A história pode nos ajudar a compreender um pouco essa forma de violência.* Vejamos abaixo o relato da primeira vítima do *bullying* que teve coragem de publicar sua história (In Calhau, 2009, p. 33):

7.1.1.1 Primeiro caso

“Meu nome é D.V., uma gaúcha de 22 anos. Vim aqui contar um pouco da minha vida escolar para vocês. Desde a pré-escola, quando via alguma coleguinha sendo motivo de risada, ia lá e defendia. Não achava certo. Com o tempo, isso virou contra mim: por virar amiga das vítimas, passei a ser uma. As desculpas utilizadas na época eram coisas banais: era ser muito branca, muito loira, as notas altas e, mais tarde, minha tendinite também virou motivo de piada.

¹⁰ Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>>.

No começo, as agressões vinham mais de outras turmas e não da em que eu estudava. E essa situação na escola começou a me afetar de verdade com a doença(e alguns anos depois do falecimento) de meu avô e o desemprego de praticamente toda a família. Naquela época, fiquei muito triste com o que acontecia, e a soma dos problemas da família e as humilhações tornaram o clima muito pesado. Achava que a mudança seria um recomeço e não sofreria mais. Isso foi um grande engano. Aquela escola foi um pesadelo: lá eu era vista como assombração, as pessoas me tratavam como se fosse uma verdadeira aberração mesmo. Berravam quando me viam, empurravam, davam muita risada, roubavam coisas, e o pior: alguns professores apoiavam as atitudes dos meus colegas. Troquei de escola no meio daquele ano. E dei sorte! Fui para uma escola pequena, simples, mas muito boa! Mesmo ficando sempre quieta, lá ninguém mexia comigo- pelo contrário, queriam que eu participasse! Infelizmente aquela escola era só de ensino fundamental. No ano seguinte, fui para outra escola: a última escola em que estudei. Lá fiz como sempre: via quem estava sozinho e fazia amizade. Mais do que nunca, eu era tida como diferente. Tinha 15 anos, não usava as roupas de marca que as demais colegas vestiam e não ia a festas., passei a ser muito tímida, tirava notas altas. Pare eles, aquilo não era considerado normal.Mas consegui fazer duas amigas e, no ano seguinte, fiz amizade com mais duas meninas. Logo uma delas começou a dizer o quanto as outras falavam mal de mim. Aquilo foi me incomodando muito, pois já era humilhada todos os dias. Não aguentei e abri o jogo: falei que sabia que falavam mal de mim, mas não disse quem tinha me contado. Assim me acharam mentirosa e se afastaram. Quem se afastou também, para o meu espanto, foi justamente a garota que me contou a história toda. Aí caiu a ficha: ela queria me tirar do grupo; afinal, comigo elas poderiam ser zoadas também. Com isso me deprimi mais ainda. Ia caminhando até a escola e parei de olhar ao atravessar a rua. Para mim, morrer seria lucro. Estava novamente sozinha numa escola enorme ,

¹¹ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/pro-jovem>.

tentando me refugiar na biblioteca, e até lá sendo perseguida. Passei a comer menos, a me cortar e ver tudo como uma possível arma para acabar meu sofrimento. Nas férias de inverno, fechei-me mais ainda, não poderia voltar para escola nenhuma. Via meus pais feito loucos me procurando uma escola nova, e piorava ainda mais por isso. Foi aí que pedi para ir a uma psicóloga, e ela contou aos meus pais que, naquele estado, eu não teria condições de enfrentar uma nova escola. Comecei um tratamento com ela e, em seguida, com um psiquiatra. No ano seguinte, conheci o Rafael e, com um pouco de mais de dois meses de namoro, numa recaída da depressão, a psicóloga disse que possivelmente meu problema era esquizofrenia. O psiquiatra concordou, e com isso eu fui internada, recebendo um tratamento totalmente equivocado. A família não sabia o que se passava, e eu também não tinha como contar. Pensava que dariam um apoio psicológico, um tratamento para depressão, e foi bem o contrário. Era uma prisão. Nos primeiros dias, não ganhei comida porque a nutricionista tinha que falar comigo primeiro. Tomava copos com em torno de dez comprimidos quatro vezes ao dia. Quase mataram um interno na minha frente. Só não o fizeram porque impedi. Saí após onze dias de internação...depois de incomodar muito para conseguir isso. O Rafa, graças a Deus, nunca deixou de acreditar em mim. Falando com ele, eu vi que se eu tentei me matar, muitos estudantes assim o fizeram e muitas vezes conseguiam. Vendo também o que fizeram com outro interno no hospital, decidi que, se pudesse evitar um suicídio que fosse, daria tudo de mim. Comecei a pesquisar sobre *bullying*, quando fui alvo, não sabia que tinha esse nome. Já achava informações nos *sites* internacionais e ia traduzindo. Resolvi criar um *blog*: *No More Bullying*. Foi a forma que encontrei para ajudar e alertar pais e professores. Participei de matérias que divulgaram o endereço. Pude conversar com muitas pessoas, de todas as idades. É triste ver casos acontecendo, mas, pelo menos, tento fazer a minha parte, tentando informar e mostrar que existe saída. Na época em que fui vítima, pensava “devo ser

¹² Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/sisjovem>>.

estranha mesmo”. Hoje percebo que é um erro pensar assim. É o que tento ensinar para esses alunos : que nunca acreditem no que dizem de ruim, pois o agressor é muito inseguro, quer chamar atenção. Sentem tanto medo quanto nós, mas só que escondem melhor. Não é sua culpa, e por mais duro que seja, avise seus pais. Se não conseguir, peça para alguém. Não é vergonha sofrer *bullying* e pedir ajuda é o diferencial entre acabar com a vida mais cedo e/ou garantir um longo e belo futuro. Psicólogos ajudam muito, e, se com o primeiro profissional não der certo, vá tentando até encontrar alguém que realmente anseie por seu progresso. Na escola é importante observar, nos intervalos, se há mais alunos sozinhos, excluídos. Provavelmente são alvos de *bullying* também. Anote dia, data e hora da agressão, e se nada for feito - mesmo depois da escola avisada - faça a lei ser obedecida, encaminhando o caso ao Conselho Tutelar. Enquanto isso, você pode ir treinando sua confiança novamente! Pensando diferente, como “olha o que ele tem que fazer para se sentir o poderoso, tem que pisar em mim, só sendo muito inseguro para fazer isso. Eu sei o que tenho de bom, e não é por insegurança dele que vou deixar de acreditar nisso”. Hoje tenho 22 anos, e o Rafa virou meu noivo. Terminei o ensino médio e estou cursando o 2º ano de Pedagogia na faculdade! Não tomo mais remédios e sei que não podemos acreditar em tudo o que dizem de nós, e sim, acreditar que as coisas podem mudar, e lutar pra isso! Afinal, enquanto estamos vivos, *ainda temos chances de mudar a nossa história*”.

Essa história nos ajuda a ter uma noção de como o bullying viola a dignidade da pessoa humana e deixa marcas profundas. Portanto, não pode ser brincadeira, pois há sofrimento, dor, depressão, isolamento e angústia. E, nesse caso que acabamos de transcrever, mesmo sendo vítima de bullying durante anos de sua vida escolar, a opção da vítima não foi usar de violência, mas ajudar outras pessoas que igualmente sofriam esse mesmo problema no ambiente escolar.

7.1.1.2 Segundo caso : de vítima a agressor

Outro caso de *bullying* que teve repercussão nacional aconteceu em 28 de fevereiro do ano de 2008, na cidade de João Pessoa, quando um estudante fez ameaças a uma escola por meio de *Orkut*. O fato trouxe pânico à comunidade escolar. O Ministério Público do Estado da Paraíba, através da Promotoria da Infância e Juventude da Capital, adotou imediatamente providências, seja no âmbito civil, seja na área infracional. Importante acrescentar que, à época, o estudante, com 17 anos, respondeu por procedimento de ato infracional e recebeu pelo ato reprovável que cometeu a aplicação de medida socioeducativa. No caso, apesar de ser comprovado que o estudante sofria *bullying*, tendo ele inclusive, no seu depoimento, declarado que sofria essa violência há muitos anos e que o seu comportamento tinha como objetivo chamar a atenção da escola para tentar minimizar o seu sofrimento. Ele era vítima de violência psicológica e também física. Uma das formas de intimidação que ele sofria era um apelido, que o constrangia, envergonhava-o e deixava-o sob ameaça na escola onde estudava, à época.

Fatos como esses também contribuíram para a aprovação de duas Leis, a saber, a Lei Municipal - João Pessoa/PB N. 11.381, de 16 de janeiro de 2008, e a Lei Estadual/PB N. 8.538, de 07 de maio de 2008.

7.1.1.3 Leis Municipal e Estadual de Prevenção ao Bullying

De acordo com a Lei Municipal N. 11.381/2008, “ Artigo 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa de Combate ao *bullying*, de ação interdisciplinar e de participação comunitária, nas escolas públicas do Município de João Pessoa/PB”.

A Lei Municipal N. 11.381/2008 esclarece:

Artigo 1º [...]

Parágrafo Único. Entende-se por *bullying* atitudes de violência física ou psicológica, intencionais ou repetitivas que ocorrem sem motivação evidente,

praticadas por um indivíduo (*bully*) ou grupos de indivíduos, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas.

Artigo 2º A violência física ou psicológica pode ser evidenciada em atos de intimidação, humilhação e discriminação, entre as quais: I- insultos pessoais; II- comentários pejorativos; III- ataques físicos; IV- grafitagens depreciativas; V- expressões ameaçadoras e preconceituosas; VI- isolamento social; VII- ameaças; VIII- pilhérias.

Artigo 3º O *bullying* pode ser classificado em três tipos, conforme as ações praticadas: I- sexual: assediar, induzir e/ou abusar; II- exclusão social: ignorar, isolar e excluir; III- psicológica: perseguir, amedrontar, aterrorizar, intimidar, dominar, infernizar.

Percebe-se que a lei conceitua o *bullying* apresentando suas faces e, ainda, determina, em seu Artigo 4º, que a escola precisará de uma equipe multidisciplinar, incluindo a participação de docentes, alunos, pais e voluntários, nesse trabalho educativo de orientação e prevenção a práticas de *bullying* na escola, elucidando que são objetivos do programa, entre outras coisas, *prevenir e combater a prática de bullying na escola* (Artigo 5º).

Notadamente, a referida lei atentou para o fato de que um trabalho dessa natureza requer uma atuação interdisciplinar que envolva as diferentes áreas do conhecimento, sob pena de se ter um trabalho fragmentado.

Na mesma direção, está a Lei Estadual/PB N. 8.538/2008 que estabelece: “ Artigo 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o programa de Combate ao *bullying*, de ação interdisciplinar e de participação comunitária, nas escolas públicas e privadas, no Estado da Paraíba”.

O texto da Lei Municipal, anteriormente citada, é reproduzido na Lei Estadual, deixando antever certa essência dialógica entre os

dispositivos legais que caminham na mesma direção: prevenção e enfrentamento a práticas de *bullying* na escola. Convém ressaltar que as Leis não se originam do nada. Trazem consigo os anseios sociais, refletem problemáticas que fazem parte do contexto social, histórico e cultural de cada época e podem contribuir para que mudanças significativas sejam implementadas em prol da humanidade.

7.1.1.4 TAC para cumprimento Lei sobre bullying e trabalho preventivo

Diante de fatos que levam à tona práticas de *bullying*, vitimando sujeitos humanos, inclusive aqui em João Pessoa/PB, e, também embasados nas Leis aqui apresentadas (Lei do Estado da Paraíba N. 8.538/2008 e Lei Municipal - João Pessoa/PB N. 11.381/2008), a Promotoria da Infância e Juventude de João Pessoa/PB firmou um Termo de Ajustamento de Conduta com escolas privadas do Município de João Pessoa/PB, ficando determinado o cumprimento das cláusulas consignadas no Termo de Ajustamento de Conduta, datado de 12 de fevereiro do ano de 2009, que teve à frente os Promotores de Justiça que abraçaram a causa, Dr. Alley Borges Escorel e Dra. Soraya Soares da Nóbrega Escorel e que continuam, até hoje, com o trabalho preventivo, seguido por muitos colegas de todo o Brasil.

Urge informar que o descumprimento do Termo implicará uma multa diária no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) a ser convertida em favor de entidades que acolhem crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional.

Felizmente, pudemos testemunhar recentemente anúncio do *Ministro da Educação que, juntamente com representantes do Ministério da Justiça, avançam no sentido de tipificar o bullying como crime de violência escolar* e não só contra alunos e professores, mas contra todos que fazem parte da comunidade educativa, *como forma de coibir e enfrentar esse fenômeno.*

Isso mostra que ações vêm sendo sistematizadas e implementadas impulsionadas pela problemática do *bullying*.

Nesse sentido, é sempre importante lembrar que os dirigentes de estabelecimentos de ensino também têm suas obrigações definidas

no ECA/1990:

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de

I - maus-tratos, envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

O ECA/1990 também trata da responsabilidade dos pais e responsáveis em relação à educação escolar, ao estabelecer que “Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”.

Ademais, ao determinar que é preciso assegurar, entre outras coisas, “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Artigo 53, I), o ECA/1990 enfatiza a relevância da educação escolar, deixando antever que garantir a permanência do educando é imprescindível para a formação dos sujeitos humanos.

Por isso mesmo, a discussão aqui proposta precisa acontecer no contexto escolar, ciente de que é necessário “envolvimento dos que fazem a educação no ‘chão da escola’ “. (Paro, 2001, p.30).

Reconhecemos que a escola é “o microcosmo [...] da sociedade. [...] cada escola contém em si parcelas ou segmentos da sociedade na qual está inserida; [...] cada escola é resultado da sociedade que ela própria ajudou a constituir” (Brasil, 2008). Ao mesmo tempo, pode contribuir, através da educação, para que mudanças ocorram na sociedade em favor do respeito às diferenças, da construção permanente de uma cultura de paz. A educação é imprescindível nesse processo. Como bem ressalta Freire (2006, p. 32), “a educação sozinha [...] não faz a transformação do mundo, mas esta a implica”.

¹³ Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP); Centro Latino - Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Carelli (Claves); Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP); FIOCRUZ; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos; Ministério da Justiça. Rio de Janeiro, 2001.

O trabalho de prevenção e enfrentamento ao bullying na escola inclui especialmente os professores, cientes de que a qualidade da educação passa especialmente pela formação desses profissionais. Respaldados em Freire, (1999), entendemos que pensar em educação de qualidade é, permanentemente, direcionar olhares para a formação de professores.

A ideia é sistematizar momentos de discussão, reflexão acerca de temas que nos remetem a problemáticas sociais, bem como a direitos de crianças e adolescentes assegurados, mormente pelo ECA, tendo em vista uma *educação capaz de prevenir e enfrentar o bullying*, objetivando o exercício da cidadania.

Estamos falando de uma prática educativa que reconheça que “ensinar não é transferir conhecimento, conteúdos” (Freire, 1998, p.25). Sendo assim, não basta, pois, dizer quais os direitos e deveres do cidadão. Concordamos com Herbert de Souza (Betinho), *apud* Fernandes (2007), ao dizer que,

O cidadão é o indivíduo que tem consciência de seus direitos e deveres e participa ativamente de todas as questões da sociedade. Tudo o que acontece no mundo, seja no meu país, na minha cidade ou no meu bairro, acontece comigo. Então eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético forte e consciência da cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação.

Esse poder de participação implica, outrossim, a atuação contra qualquer forma de violência e, sendo assim, *o bullying é um fenômeno que merece atenção permanente.*

Dito isto, ressaltamos que este trabalho expressa, sobretudo, a nossa opção por atuar em defesa de uma educação de qualidade para todas as crianças e adolescentes, com base na compreensão de que a dignidade da pessoa humana não implica apenas tê-la proclamada em nível legal.

Conforme ressalta Bobbio (1992, p.10),

Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.

Não basta proclamar direitos; é preciso que sejam efetivamente garantidos.

Bobbio (1992, p. 10) assevera ainda que “ O importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta proclamá-los. [...] O problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos”.

Destarte, para proteger o direito à dignidade humana, uma educação de qualidade também voltada para a prevenção e enfrentamento ao *bullying*, é imprescindível, sob pena de reduzirmos dignidade humana a um direito que fica na letra da Lei, um direito apenas proclamado, mas não efetivamente garantido.

Nessa direção, propomos a relevância, para a qual atentamos, da realização de, entre outras coisas, *encontros e palestras* (voltados para profissionais da educação, alunos e famílias), bem como *espetáculos teatrais* (destinados à comunidade escolar, o que inclui também os alunos, visando a trabalhar, mormente o ECA/1990 através da linguagem artística e cultural - lúdica -, tendo em vista a prevenção e enfrentamento às práticas de *bullying* na escola).

Chalita (2008) propõe que os educadores avaliem necessidades e possibilidades para um projeto que alcance todos os alunos, dignificando-os, sejam eles vítimas, agressores e espectadores da violência por meios de aulas específicas, ações multidisciplinares, campanhas educacionais para pais, professores, funcionários, vizinhos

e voluntários da escola, reuniões periódicas, ampliação do conhecimento sobre o assunto. *Para o autor, mais que debates orais, faz-se necessário construir uma ação que fortaleça o conceito de respeito e de amizade entre os integrantes do processo educativo.*

Não se trata aqui de apresentar um caminho único a seguir. Estamos falando de caminhos, atividades que podem contribuir fundamentalmente para a construção, através da educação, de uma cultura de respeito às diferenças e aos os direitos humanos, tendo como locus essencial a escola, espaço por excelência para a formação contínua de sujeitos humanos comprometidos em atuar no sentido de garantir que a dignidade humana não é apenas um direito proclamado, mas um direito efetivamente garantido.

Implica também um exercício permanente de participação em prol da garantia dos direitos. Se o Estado brasileiro pretende *garantir a “proteção integral” de crianças e adolescentes, com “absoluta prioridade”,* precisa *garantir seus direitos* efetivamente, para além de proclamá-los. A *educação de qualidade* é um desses direitos. Uma educação capaz de contribuir, outrossim, para a prevenção e enfrentamento a práticas de *bullying* no ambiente escolar.

Nesse sentido, a Promotoria da Infância e Juventude de João Pessoa/PB vem realizando palestras em escolas, envolvendo, principalmente, pais, alunos e profissionais da educação, inclusive como participante do *Projeto Escola que Protege* em parceria com a *Universidade Federal da Paraíba*. O Projeto é voltado para profissionais da Educação, ou seja, além de professores, para profissionais outros, a exemplo de psicólogos e assistentes sociais que também desenvolvam trabalho no espaço escolar.

7.1.2 casos práticos de violência sexual

Os casos aqui apresentados não deverão ser tomados como modelo para outros. Trata-se, tão somente, de uma referência, posto que não podemos esquecer as especificidades de cada caso, requerendo, portanto, encaminhamentos também específicos. Entretanto, em todos os casos, a rede de proteção à criança e ao adolescente, na perspectiva já abordada neste manual, principalmente na parte que

trata do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), precisa existir e funcionar efetivamente em todos os seus aspectos, a exemplo, da rede socioassistencial, incluindo CRAS, CREAS e os serviços que devem ser oferecidos, conforme mostramos aqui, em consonância com a lógica do SUAS e, portanto, da Política Nacional de Assistência Social. A rede deve ser acionada em diferentes aspectos: educação, saúde, assistência social e, ainda, por exemplo, através de órgãos como SESI, SESC e SENAC que, juntos, levam a cabo o Projeto Vira Vida, voltado para adolescentes a partir de dezesseis anos de idade vítimas de abuso e/ou exploração sexual. Trata-se de um projeto de alcance nacional, mas que, no estado da Paraíba funciona, até o momento, em João Pessoa e Campina Grande. O projeto visa, entre outras coisas, à formação profissional dos adolescentes que recebem, ainda, uma bolsa. Os adolescentes são encaminhados ao projeto basicamente através do Conselho Tutelar e do Ministério Público.

Não raro, a Promotoria da Infância e Juventude de João Pessoa/PB recebe casos de abuso sexual. Em um desses, uma menina foi abusada sexualmente pelo pai. Como encaminhamento, a denúncia foi enviada à Delegacia da Criança e do Adolescente para se instaurar inquérito policial. Além disso, a menina passou por exame no IPC (Instituto de Perícia Criminalística) para fins de comprovação do abuso.

Sob a ótica da proteção à vítima, observou-se se que a adolescente estava com o direito garantido à educação. Mas, ainda foi acionada a rede de atendimento na verificação dos outros direitos para ela e sua família, por esta ser o eixo central da proteção. A orientação psicológica também é fundamental nesses casos, e, por essa razão, foi feito encaminhamento nesse sentido. *Ocorre que, muitas vezes, no interior do estado da Paraíba, nem sempre esses encaminhamentos são possíveis.* Daí, sugere-se que se façam encaminhamentos para universidades, que contam com profissionais aptos ao atendimento de crianças e adolescentes. Isso pode ser feito via termo de parceria e cooperação, sobretudo para suprir, momentaneamente, a falta de equipe técnica - psicólogo, pedagogo e assistente social - na Promotoria de Justiça do interior do Estado.

No caso concreto de que estamos falando, a adolescente mora

com a avó e foi inserida no Projeto Vira Vida anteriormente citado. O Conselho Tutelar também acompanhou o caso. A Ação de Suspensão ou Destituição do Poder Familiar é outro passo a seguir, porque o abuso sexual, nesse caso, se enquadra como uma forma de violência intrafamiliar, o que gera não só consequência criminal, mas também civil.

Importante registrar que, nas hipóteses de o agressor residir na mesma casa da vítima, é possível o ajuizamento de Medida Cautelar para afastamento do agressor da morada comum, colocando-se a salvo a integridade física e emocional da criança ou do adolescente.

Relativamente aos casos de denúncia de violência em geral, aí incluídos também o de abuso sexual, é importante ter bastante cautela quando a acusação envolver pessoas que “disputam” a guarda ou o amor da vítima em decorrência do crescente aumento de situações relacionadas à *alienação parental*.

A alienação parental ocorre quando um dos genitores acaba implantando memórias falsas e/ou distorcidas em uma criança ou adolescente sob sua guarda, desfazendo a real imagem do outro genitor, através de desqualificação reiterada da conduta deste no exercício da paternidade ou maternidade. E pode ocorrer também em relação a outras pessoas do convívio familiar como os avós e os tios.

As estratégias utilizadas pelo alienador giram ao redor de um denominador comum, organizado em torno de avaliações prejudiciais, negativas, desqualificadas e injuriosas em relação ao outro genitor. Há mães que, para conseguir seu intento, apagam a figura do pai da vida e do imaginário da criança e/ou adolescente.

7.1.2.1 Caso prático 1:

FAMILIAR PROCURA A PROMOTORIA PARA DENUNCIAR QUE O PAI DA CRIANÇA ABUSOU DELA SEXUALMENTE. A CRIANÇA FOI ENCAMINHADA À PERÍCIA E FOI COMPROVADO QUE A VÍTIMA HAVIA SIDO ABUSADA SEXUALMENTE, ENTRETANTO O LAUDO FEZ MENÇÃO DE QUE HAVIAM SIDO ENCONTRADOS PEQUENOS RESÍDUOS DE ALGO ASSEMELHADO A CENOURA NA VAGINA DA MENINA. TAL MENÇÃO

GEROU UMA SUSPEITA E FOI REALIZADA UMA OITIVA DIFERENCIADA POR PSICÓLOGOS E ASSISTENTES SOCIAIS COM TODOS OS ENVOLVIDOS, OCASIÃO EM QUE RESTOU COMPROVADO QUE A PRÓPRIA GENITORA HAVIA PRATICADO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA A FILHA, A FIM DE IMPUTAR AO PAI TAL CRIME E, ASSIM, VINGAR-SE DO MESMO EM RAZÃO DE CASAMENTO DESFEITO, IMPEDINDO-O DE VISITAR A FILHA.

A escuta diferenciada da equipe psicossocial no caso foi extremamente importante para salvar a criança.

7.1.2.2 caso prático 2:

UM FAMILIAR DE UMA CRIANÇA LEVOU ATÉ A PROMOTORIA DA INFÂNCIA UM VÍDEO, CONTENDO IMAGENS DELA RELATANDO COMO HAVIA SIDO ABUSADA SEXUALMENTE. A FALA ERA IMPACTANTE, E A DENUNCIANTE DEMONSTRAVA QUE A GENITORA ESTAVA SENDO OMISSA PARA APURAR O CASO EM FACE DE O SUSPEITO SER SEU IRMÃO, ISTO É, O TIO MATERNO DA CRIANÇA. APÓS OITIVA DAS PARTES E NÃO SE CONSEGUINDO DESCOBRIR COM QUEM ESTAVA A VERDADE, POSTO QUE A MÃE DA CRIANÇA ASSEGURAVA, COM MUITA CONVICÇÃO, QUE TUDO ERA MENTIRA E UMA ARMAÇÃO, O SETOR PSICOSSOCIAL SUGERIU O ENCAMINHAMENTO DE TODOS OS ENVOLVIDOS PARA UM PSICODIAGNÓSTICO NUMA CLÍNICA DE PSICOLOGIA DE UMA UNIVERSIDADE PARTICULAR QUE MANTÉM CONVÊNIO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO, OPORTUNIDADE EM QUE, APÓS VÁRIOS MESES E INÚMERAS SESSÕES, O RELATÓRIO CONCLUIU QUE NÃO EXISTIA QUALQUER COMPROVAÇÃO DA DENÚNCIA FEITA POR UMA PESSOA DA FAMÍLIA QUE HAVIA PERDIDO O CONTATO DIÁRIO COM A CRIANÇA EM FACE DE A GENITORA DESTA TER RESOLVIDO SAIR DA CASA DA DENUNCIANTE, JUNTAMENTE COM SUA FILHA, A FIM DE TER MAIOR LIBERDADE E INDEPENDÊNCIA NA EDUCAÇÃO DE SUA FILHA.

No caso narrado, foi importante a interlocução da equipe psicossocial com profissionais de outras áreas do conhecimento. O olhar diferenciado redundou no encaminhamento eficaz.

Sugerimos que, em casos similares, na medida do possível, a vítima seja sempre ouvida. Inicialmente, por uma equipe técnica (psicólogo, assistente social e pedagogo), com o objetivo de reduzir

os danos decorrentes da revitimização por que passa a pessoa que tem que narrar a agressão ou abuso sofrido por diversas vezes e a diferentes pessoas. Daí ser salutar a luta pela efetivação do depoimento especial de crianças/adolescentes, mediado por profissionais da psicologia, pedagogia e assistência social, a exemplo do que já ocorre em outros Estados da Federação. O Rio Grande do Sul é pioneiro nessa prática, mas outros Estados também já têm experiências nesse sentido, embora ainda não se tenha no Brasil um modelo ideal e único.

7.1.2.3 Caso prático 3: exemplo de uma ação articulada

O CONSELHO TUTELAR RELATA A SITUAÇÃO DE UMA ADOLESCENTE DE QUATORZE ANOS QUE ERA ABUSADA SEXUALMENTE PELO PADRASTO DESDE OS NOVE ANOS DE IDADE. A MENINA, APÓS ESTABELECEER UM VÍNCULO DE CONFIANÇA COM UMA CONSELHEIRA TUTELAR, CONTA TODO O SEU DRAMA E RELATA QUE TINHA ACABADO DE SER MOLESTADA PELO COMPANHEIRO DE SUA MAE. A CONSELHEIRA TUTELAR ACOMPANHA A ADOLESCENTE À DELEGACIA DE DEFESA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E SOLICITA DA AUTORIDADE POLICIAL A REQUISIÇÃO DE PERÍCIA A FIM DE OBTER A PROVA MATERIAL DO CRIME DE QUE HAVIA SIDO VÍTIMA A ADOLESCENTE, QUE HAVIA SIDO ORIENTADA A NÃO ELIMINAR QUALQUER VESTÍGIO DO ATO PRATICADO POR SEU AGRESSOR. FEITA A PERÍCIA E COLETADO O MATERIAL GENÉTICO DO ABUSADOR, A POLÍCIA FOI ATÉ A SUA RESIDÊNCIA E SOLICITOU QUE ESSE O ACOMPANHASSE ATÉ A DELEGACIA, TENDO O MESMO NEGADO A ACUSAÇÃO. MAS, INDAGADO SE ACEITAVA SE SUBMETER À COLETA DE MATERIAL GENÉTICO PARA FINS DE PERÍCIA, O MESMO CONCORDOU. CONFRONTADO O MATERIAL COLETADO DO ABUSADO COM O SÉMEN ENCONTRADO NA GENITÁLIA DA ADOLESCENTE, RESTOU COMPROVADA A AUTORIA DE QUEM PRATICOU O ABUSO, SENDO O PADRASTO COLOCADO PARA FORA DA RESIDÊNCIA DA VÍTIMA E PRESO EM SEGUIDA. *ENTRETANTO, O PROBLEMA NÃO TERMINOU...* FICOU CONSTATADO QUE A ADOLESCENTE ESTAVA GRÁVIDA E DESEJAVA ABORTAR PORQUE TINHA MEDO DA REAÇÃO DE SUA GENITORA E POR NÃO TER CONDIÇÕES MATERIAIS E EMOCIONAIS

DE CRIAR O FILHO QUE NASCERIA. TODA A REDE DE PROTEÇÃO ENTROU EM AÇÃO. A *PROMOTORIA DE JUSTIÇA E O JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE*, ACOMPANHADOS PELA CONSELHEIRA TUTELAR, INTERMEDIARAM O CONTATO ENTRE A ADOLESCENTE E A GENITORA E, COM A INTERVENÇÃO DO SETOR PSICOSSOCIAL, PROPICIARAM O ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO DA VÍTIMA. FORAM AÇIONADOS OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E TAMBÉM DE SAÚDE, POSSIBILITANDO O RECEBIMENTO DE APOIO MATERIAL E MÉDICO À VÍTIMA DURANTE TODA A GRAVIDEZ. A *ADOLESCENTE*, APÓS SENTIR O APOIO DE TODOS, DECIDIU NÃO MAIS PRATICAR O ABORTO PENSADO POR ELA INICIALMENTE E, APÓS A GRAVIDEZ, ENCAMINHOU SUA FILHA PARA UM DOS CASAIS QUE ESTAVAM HABILITADOS PARA ADOÇÃO. *ESTE É UM EXEMPLO DE UMA ATUAÇÃO EFICIENTE E ARTICULADA DE UM SISTEMA DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, POSTO QUE ENVOLVEU A AÇÃO DE CONSELHO TUTELAR, AUTORIDADE POLICIAL, PROMOTOR DE JUSTIÇA, JUIZ DE DIREITO, GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE, SETOR PSICOSSOCIAL DE ACOMPANHAMENTO DE CASOS DE VIOLÊNCIA E ADOÇÃO.*

7.1.3 Caso prático de Crianças e adolescentes em situação de rua

MENINA COM DEZESSEIS ANOS DE IDADE, CONSUMIDORA DE DROGAS E GRÁVIDA, FOI ENCONTRADA POR PROFISSIONAIS VINCULADOS AO PROGRAMA MUNICIPAL DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, PROGRAMA ESTE DENOMINADO *CONSULTÓRIO DE RUA*, OPORTUNIDADE EM QUE FOI CONVENCIDA A SE SUBMETER AOS EXAMES RELACIONADOS AO PRÉ-NATAL. TEVE TODO O ACOMPANHAMENTO MÉDICO DURANTE A GESTAÇÃO E FOI ENCAMINHADA PARA UMA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO EXISTENTE NA REDE MUNICIPAL QUE RECEPCIONA TAMBÉM ADOLESCENTES GRÁVIDAS. *A CRIANÇA NASCEU SAUDÁVEL, E A ADOLESCENTE ESTÁ FELIZ EM SUA COMPANHIA.* ABANDONOU AS DROGAS, E O MINISTÉRIO PÚBLICO, POR OCASIÃO DAS AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS REALIZADAS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO, DETECTOU O SEU CASO E

SOLICITOU AO MUNICÍPIO A *INCLUSÃO DA CRIANÇA EM CREI*, A FIM DE QUE A MAE ADOLESCENTE PUDESSE TER TEMPO PARA PARTICIPAR DE CURSOS DE FORMAÇÃO TÉCNICA, OFERTADOS POR PROGRAMAS MUNICIPAIS.

Como o caso relatado, muitos acontecem todos os dias e em todos os municípios, mas é preciso se cobrar do CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - a formulação de políticas públicas capazes de atender as demandas e as peculiaridades locais, assim como, do gestor municipal, a efetivação das políticas formuladas. E isso deve ser feito pelo Promotor de Justiça, inicialmente via administrativa ou, em último recurso, via judicial. Somente com a formulação de políticas públicas que levarão o executivo a implementá-las, os programas municipais serão realidade.

Assim como Rizzini, Irene; Barker e Cassaniga (2000, p.7), entendemos que o fato de vermos criança vivendo na rua, talvez seja

o exemplo mais visível e, em alguns casos, o mais óbvio de pobreza e de desatenção para com as necessidades das crianças. No entanto, há milhares de crianças e jovens sem tanta visibilidade, que, apesar de estarem relativamente mais protegidos que as crianças que vivem e/ou trabalham nas ruas, também não têm acesso a bons serviços de educação e saúde, programas sociais ou outras formas de apoio que contribuam para o seu pleno desenvolvimento.

A situação de rua é um dos extremos da expropriação de direitos humanos que vitima, outrossim, crianças e adolescentes. Para enfrentar essa problemática, retomamos aqui alguns dos serviços já citados neste manual. Dois dos serviços da chamada Proteção Especial de Média Complexidade, na ótica do SUAS, é o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009, p.22) afirma que o Serviço

Especializado em Abordagem Social é

Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

Em João Pessoa/PB, a título de exemplo, existe o PROGRAMA RUARTES que realiza um trabalho voltado para crianças e adolescentes em situação de rua. O Ministério Público da Paraíba, especificamente a Promotoria da Infância e Juventude de João Pessoa/PB, desempenhou relevante trabalho nesse sentido, ao firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Gestor Municipal, a fim de que realizasse trabalho destinado a crianças e adolescentes em situação de rua. Em função disto, sobretudo, além do RUARTES, foi realizada também uma contagem (pesquisa) a fim de mapear o público (crianças e adolescentes) em situação de rua, para se ter uma noção do que deveria ser implementado.

Ainda, com vistas ao enfrentamento da situação de rua, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, voltado para jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência, deve ser oferecido, em um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua no município, que visa, entre outras coisas, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009), à acolhida, à escuta, ao estudo social, ao diagnóstico socioeconômico, ao suporte para acesso à documentação pessoal à orientação e ao encaminhamento para a rede de serviços locais, à articulação com outros serviços de políticas

públicas, à articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, à articulação com órgãos de capacitação e à preparação para o trabalho, etc.

Tem-se conhecimento de que a retirada de crianças da rua não é fácil, posto que é um problema extremamente complexo que envolve a família, pois muitos que optaram por sair de casa e abandonar o lar fizeram tal opção em face de esse último ter se transformado num grande “pesadelo” em sua vida. A partir da vida na rua, outras questões são inseridas nessa problemática de retirá-los desse “mundo”, posto que, apesar dos perigos e riscos que essa vida oferece, também propicia “prazeres” e uma sensação de extrema liberdade, no momento em que estão livres de regras, horários e hábitos, o que dificulta bastante sua reinserção familiar ou sua adaptação a instituições existentes, uma vez que limites e regras deverão ser observados para uma vida em grupo.

Apesar das dificuldades de reinserção familiar ou institucional de crianças que se encontram nas ruas, há experiências exitosas para contar e um desafio enorme para se vencer, que é a redução gradativa daqueles que estão excluídos de uma convivência familiar e comunitária.

Face ao exposto, é possível perceber que temos caminhos possíveis de seguir e que a rede de proteção à criança e ao adolescente deve ser estruturada nesse sentido, a fim de que a garantia de direitos humanos não permaneça apenas na letra da lei.

7.1.4 Caso prático de criança e adolescente com dependência química

UM ADOLESCENTE FOI ENCAMINHADO A DIVERSAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO E NÃO FICAVA EM NENHUMA DELAS, PORQUE SEMPRE TRANSGREDIA AS REGRAS DOS LOCAIS. APÓS UM ESTUDO DE CASO, CONSTATOU-SE QUE ELE ERA VICIADO EM DROGAS E PRECISAVA DE TRATAMENTO. FOI ENCAMINHADO, POR DIVERSAS VEZES, AOS CAPS AD - CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL QUE ATENDE PESSOAS

COM PROBLEMAS DECORRENTES DE ALCOOL E DROGAS - ENTRETANTO, O TRATAMENTO NÃO SURTIA O EFEITO DESEJADO EM FACE DO GRAU DE DEPENDÊNCIA QUÍMICA DO ADOLESCENTE, QUE ERA VICIADO EM CRACK.

Ante o surgimento de inúmeros casos dessa natureza, o Ministério Público pactuou com o município de João Pessoa, via TAC, para que este último custeasse o tratamento de crianças e adolescentes quando restasse comprovado que o tratamento realizado no CAPS AD não surtia o efeito desejado e era necessária uma outra forma de intervenção para o caso, como a internação em local que não tivesse contato com o público por determinado espaço de tempo e sob supervisão médica e psicológica, atendendo-se também os familiares para preparar sua futura reinserção na família.

A solução para casos dessa natureza foi encontrada, e hoje o encaminhamento dos drogaditos com alto grau de dependência, após prévio laudo médico-psiquiátrico, é feito a uma comunidade terapêutica. lá é tratada a dependência química que tanto fragiliza os vínculos afetivos do dependente. e essa solução pode ser seguida por outros promotores de justiça, enquanto não se tem uma política nesse sentido. fica a orientação do CAOP da criança e do adolescente.

O enfrentamento da problemática da dependência química passa pela questão de saúde pública, especificamente, uma política de saúde mental, notadamente, articulada com as outras políticas públicas (educação, condições de emprego e renda, etc.).

Nessa discussão, não podemos esquecer os pressupostos levados a cabo pela Reforma Psiquiátrica. Segundo destaca o Ministério da Saúde¹⁴, a Reforma Psiquiátrica

É a ampla mudança do atendimento público em Saúde Mental, que garante o acesso da população aos serviços e o respeito a seus direitos e liberdade; É amparada pela Lei 10.216/2001, conquista de uma luta social que durou 12 anos; Significa a mudança do modelo de tratamento: no lugar do isolamento, o

convívio com a família e a comunidade; O atendimento é feito em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Residências Terapêuticas, Ambulatórios, Hospitais Gerais, Centros de Convivência; As internações, quando necessárias, são feitas em hospitais gerais ou nos Caps/24 horas. Os hospitais psiquiátricos de grande porte vão sendo progressivamente substituídos.

A reforma deixa antever a necessidade de existirem condições na comunidade para que pessoas com dependência química possam vislumbrar caminhos longe das drogas.

Rumo ao enfrentamento da problemática da dependência química, o Consultório de Rua é uma das ações. Segundo o Documento “Consultório de Rua do SUS”(Ministério da Saúde, 2010)¹⁵,

O Ministério da Saúde tem buscado intervir nas causas e efeitos do consumo prejudicial de álcool e outras drogas, em conjunto com outras políticas sociais, por meio das ações previstas no *Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas no Sistema Único de Saúde - SUS (PEAD 2009-2010)*, instituído pela Portaria nº 1190, de 04 de junho de 2009, e do *Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIEC)*, instituído pelo Decreto Presidencial nº 7179 de 20 de maio de 2010. Parte integrante desses Planos, o Consultório de Rua (CR) constitui importante dispositivo público componente da rede de atenção substitutiva em saúde mental, buscando reduzir a lacuna assistencial histórica das políticas de saúde voltadas para o consumo prejudicial de álcool e outras drogas por pessoas em situação de rua, por meio da oferta de ações de promoção, prevenção e cuidados primários no espaço da rua. Visa substituir um modelo assistencial pautado na hegemonia do modelo biomédico, saindo da lógica

da demanda espontânea e da abordagem única de abstinência. Propõe uma abordagem de oferta programada a usuários que apresentem alguma demanda, ainda que não formulada através de uma procura espontânea às instituições de cuidado. A abordagem preventiva e de cuidado em saúde do Consultório de Rua permite a redução dos danos potenciais do uso de substâncias psicoativas.

Note-se que a ideia é de articulação entre políticas públicas. Logo, não estamos falando tão somente da política de saúde mental, mas de políticas públicas visando a garantir direitos dos cidadãos, especialmente de crianças e adolescentes. Muitas ações são sistematizadas e devem ser implementadas efetivamente. O papel do Ministério Público, enquanto Órgão Fiscalizar, é fundamental. A título de exemplo, em João Pessoa-PB, a Promotoria da Infância e Juventude acordou com o Município o custeio de leitos para adolescentes com dependência química em Comunidade Terapêutica Privada, em função da ausência de serviço deste tipo (voltado para a internação) sob competência municipal.

Oportuno ressaltar que a questão da dependência química é complexa e requer a elaboração de estratégias que primem pela articulação entre órgãos e políticas públicas, sem perder de vista a lógica da intersetorialidade. *O trabalho isolado, sobretudo em se tratando de dependência química, é fadado ao fracasso.* Políticas públicas, voltadas para materializar direitos de crianças, adolescentes e suas famílias, são imprescindíveis para que as drogas não sejam as estratégias usadas por sujeitos humanos em meio, outrossim, à negação de direitos básicos que levam muitos a um processo de sobrevivência, ao invés de uma vida digna.

7.1.5 Caso prático de criança e adolescente sob ameaça de morte

Adolescente se envolveu com traficantes, deixou a escola e passou a ser “aviãozinho”. A informação chegou à Promotoria da

Infância e Juventude de João Pessoa-PB, através de parentes. Ao se tomar conhecimento do caso de ameaça de morte ao adolescente, imediatamente se fez, na própria promotoria, uma avaliação preliminar pela equipe do setor psicossocial, que fez um estudo do caso para avaliar a real situação e dimensão da ameaça, bem como da voluntariedade do adolescente em questão e de sua família para aderir ao PPCAAM (Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte), por ser regra básica desse último. *Feito isso, e uma vez confirmada a situação*, foram enviadas as informações colhidas ao NTF - Núcleo Técnico Federal -, com pedido de inclusão do adolescente no programa, bem como foi solicitada a presença da equipe do Núcleo Técnico Federal de Brasília-DF, para definição da modalidade de proteção do caso. Constatada a gravidade da situação pelo NTF, o ameaçado de morte e os familiares concordaram com a inclusão no referido programa, e a proteção se materializou. *Mas, até que o NTF chegasse aqui a João Pessoa para a inclusão, o adolescente foi colocado em uma família acolhedora.* Foram feitas tentativas de encaminhamento do adolescente para uma instituição de acolhimento, mas, por questão de segurança, foi buscada uma outra alternativa, ficando ele e a família que o acolheu, de forma sigilosa, sob escolta policial até a chegada de equipe técnica de Brasília-DF, o que aconteceu no prazo de seis dias. O registro das providências realizadas para proteger o ameaçado foi enviado pelo Ministério Público para o NTF do PPCAAM (art. 144, da CF), comprovando-se a garantia da proteção do ameaçado até sua inclusão no programa. No caso, graças a uma intervenção do MP, mais um adolescente se salvou e foi reintegrado à família, que passou a ser acompanhada por profissionais do programa e do sistema de garantia local. Foi assegurada a inserção social de forma integral e segura, com a interlocução do programa com a própria Rede local, ficando o adolescente e sua família dentro do estado da Paraíba, mas em outro município, sem nenhum risco. Neste caso, o adolescente não precisou sair do Estado, voltou a estudar, foi inserido num trabalho cultural e está totalmente integrado e livre das ameaças. Entretanto, ainda continua monitorado pelo programa, por medida de precaução. Por se tratar de sigilo, não se pode divulgar o local onde se encontra.

Esta é um das estratégias do programa.

Após a narração do caso acima, *importa dizer que o Programa de Proteção a Criança e Adolescente ameaçados de Morte (PPCAAM)* deve ser acionado, quando houver comprovação de que crianças e adolescentes estejam ameaçados e na iminência de grave risco de vida em face da conduta de alguém ou de um grupo.

Como na Paraíba não há o programa, o Núcleo Técnico Federal, como já dissemos, tem atuado nos casos emblemáticos. O nosso Estado é um exemplo de atuação do Núcleo Técnico Federal do PPCAAM que tem, como porta de entrada para o programa os Conselhos Tutelares (ECA/1990 art 136), o Poder Judiciário (ECA art 148) e o Ministério Público (ECA art 201).

Para fazer contato com o PPCAAM e Núcleo Técnico Federal, sugerimos acessar o site da Secretaria de Direitos Humanos (<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/ppcaam>).

7.2 PROJETOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MPPB NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Como forma de contemplar o *objetivo 8* do Planejamento Estratégico do Ministério Público da Paraíba, na área de Proteção da Criança e do Adolescente, a saber, “*atuar na prevenção e enfrentamento da violência física, psicológica e sexual*”, no âmbito estadual se tem hoje o Projeto *Bullying não é Brincadeira* e o Projeto *Menina Abusada*. E o Projeto PRIORIDADE ABSOLUTA ainda vem coroar esse trabalho na medida em que pretende criar e fortalecer, em todo o Estado da Paraíba, até 2016, as Redes de Proteção à Criança e ao Adolescente, a fim de que os direitos garantidos na CF e no ECA sejam efetivados na prática, com a implementação de políticas públicas consistentes e que tenham resultados.

7.2.1 Projeto *Bullying não é Brincadeira*: prevenção à violência física e psicológica na escola

7.2.1.1 *Considerações gerais sobre o bullying*

O *bullying* é tão antigo quanto a escola, mas só na década de 70, através do pesquisador Dan Olweus, na Noruega, começou a ser investigado. O estudo de Olweus, no entanto, não teve muito impacto na época, mas, quando, em 1983, após a notícia do trágico episódio de três crianças com idade entre dez e quatorze anos que cometeram suicídio, o medo tomou conta dos pais, fato esse que instigou o estudioso a continuar sua pesquisa. Preocupado com o alto índice de suicídio entre crianças e adolescentes, desenvolveu uma pesquisa com alunos nas escolas públicas e particulares, concluindo que muitos eram vítimas da violência e agressões repetitivas por parte dos colegas, fato que gerava sentimentos negativos, de frustração, enfim tão destrutivos que chegavam ao ponto de ceifar a própria vida.

A partir daí, *as escolas da Noruega se mobilizaram e criaram uma Campanha Nacional contra o bullying*. Em pouco tempo, o número de vítimas foi reduzido para 50%. *Com o resultado positivo, não demorou muito para que outros países copiassem a ação*. E o Brasil, para evitar mais tragédias, deve também tomar a decisão de assumir o fenômeno, através de uma campanha nacional, que previna atos de violência nas escolas e universidades, travestidos de “brincadeira”, em vez de ignorá-lo. *É chegada a hora de agir, e o país precisa dar exemplo* para que mais vítimas inocentes não precisem morrer para chamar a atenção de *todos*, inclusive das autoridades e parlamentares.

O fenômeno *bullying* tem sido alvo de estudos que subsidiam reflexões e tem delineado proposições. Fante e Pedra (2008, p.33), à luz de Tatum e Herbert (1999), ressaltam que “*bullying* é uma palavra de origem inglesa adotada em muitos países para definir ‘o desejo consciente e deliberado de maltratar uma outra pessoa e colocá-la sob tensão’ “. Falar sobre *bullying* é fazer menção a “[...] todas as atitudes agressivas, intencionais e repetitivas que ocorrem sem motivação evidente, adotadas por um ou mais estudantes contra outro(s), causando dor, angústia e sofrimento, exclusão, e executadas dentro de uma relação desigual de poder, tornando possível a intimidação da vítima” (Lopes Neto e Saavedra apud Fante e Pedra, 2008, p.33).

Fante e Pedra (2008, p.34) contribuem ainda para entendermos que,

Bully pode ser traduzido como valentão, tirano, brigão. Como verbo, *bully*, significa tyrannizar, amedrontar, brutalizar, oprimir, e o substantivo *bullying* descreve o conjunto de atos de violência física ou psicológica, intencionais e repetidos, praticados por um indivíduo (*bully*) ou grupo de indivíduos com o objetivo de intimidar ou agredir outro indivíduo (ou grupo de indivíduos) incapaz de se defender. [...] O abuso de poder, a intimidação, a prepotência são algumas das estratégias que o *bully* adota para impor sua autoridade e manter suas vítimas sob domínio. [...] Os *bullies* estão em toda parte [...] nos mais diversos contextos sociais.

Convém ressaltar que outros termos são empregados para se referir ao fenômeno “*bullying*”, conforme destacam Fante e Pedra (2008, p.34-35):

São usados, por exemplo, *mobbing*, na Suécia e na Noruega e na Dinamarca; *mobbing*, na Suécia e na Finlândia; *harcèlement quotidien*, na França; *prepotenza* ou *bullismo*, na Itália; *yjitime*, no Japão; *Agressionen unter Schulern*, na Alemanha; *acoso e amenaza* entre escolares ou *intimidación*, na Espanha. Em Portugal, o termo já é utilizado de forma politicamente correta. No Brasil, tivemos dificuldade para encontrar um termo equivalente que expresse o fenômeno com a mesma amplitude do termo inglês. O termo intimidação não expressa as diversas e complexas possibilidades de ações empregadas nesta síndrome psicossocial.

Tendo vários tentáculos, não é fácil encontrar um termo, por exemplo, no Brasil, que possa dar conta dessa forma de violência. Conforme assevera Middelton-Moz (2007, p.14),

Os comportamentos incluídos no *bullying* são vários: ofender, humilhar, espalhar boatos, fofocar, expor ao ridículo em público, fazer de bode expiatório e acusar, isolar, designar áreas de trabalho ou tarefas ruins ou negar férias e feriados no local de trabalho, dar socos, tapas, chutes, insultar, ostracizar, sexualizar ou fazer ofensas étnicas ou de gênero.

O *bullying* pode ser classificado de forma direta e indireta: *direta*, quando a vítima é atacada diretamente. É mais comum entre agressores meninos. As atitudes mais identificadas nessa modalidade são os xingamentos, tapas, empurrões, murros, chutes, apelidos ofensivos repetidos; *indireta*, que é a forma mais comum entre o sexo feminino e crianças menores e caracteriza-se, basicamente, por ações que levam a vítima ao isolamento social.

A Revista *Construir Notícias* (2008, p.2) abordou o tema *bullying*, ressaltando:

o fenômeno *bullying* é definido como um conjunto de atitudes agressivas, repetitivas e sem motivação aparente perpetradas por um aluno – ou grupo – contra outro, causando sofrimento e angústia; através do “isolamento intencional, dos apelidos inconvenientes, da amplificação dos defeitos estéticos, do amedrontamento, das gozações que magoam e constrangem, chegando à extorsão de bens pessoais, imposição física para obter vantagens, passando pelo racismo e pela homofobia, sendo ‘culpa’ dos alvos das agressões, geralmente, o simples fato de serem ‘diferentes’, fugirem dos padrões comuns à turma – o gordinho, o calado, o mais estudioso, o mais pobre”, como nos relata

Mário Felizardo, oficial de Proteção da Infância e da Juventude do Poder Judiciário de São Paulo. Todos os dias, alunos no mundo todo sofrem com um tipo de violência que vem mascarada na forma de “brincadeira”. Estudos recentes revelam que esse comportamento pode acarretar sérias consequências ao desenvolvimento psíquico dos alunos, gerando desde queda na auto-estima até, em casos mais extremos, suicídio e outras tragédias. Diversos trabalhos internacionais têm demonstrado que a prática do *bullying* pode ocorrer a partir dos 3 anos de idade, quando a intencionalidade desses atos já pode ser observada.

A revista (2008, p.3) apresenta o quadro abaixo apresentando possíveis formas de manifestação do *bullying*:

Colocar apelidos	Ofender	Zoar	Gozar
Encarnar	Sacanear	Humilhar	Fazer sofrer
Discriminar	Excluir	Isolar	Ignorar
Intimidar	Perseguir	Assediar	Aterrorizar
Amedrontar	Tirarizar	Dominar	Agredir
Chutar	Empurrar	Ferir	Roubar

Segundo a Revista *Construir Notícias (2008)*, trata-se de um problema mundial que acontece em todas as escolas, sendo que a que nega este fato ou desconhece o problema ou não quer enfrentá-lo.

Algumas características podem ser apresentadas conforme esclarece a revista aludida (2008, p.3):

Alvos de *bullying* - são os alunos que só sofrem *bullying*.

Alvos/autores de *bullying* - são os alunos que ora sofrem, ora praticam *bullying*.

Autores de *bullying* - são os alunos que só praticam

bullying.

Testemunhas de *bullying* - são os alunos que não sofrem nem praticam *bullying*, mas convivem em um ambiente onde isso ocorre.

Esclarecendo, a Revista *Construir Notícias* (2008, p.4) enfatiza:

Os autores são, comumente, indivíduos que têm pouca empatia. Frequentemente, pertencem a famílias desestruturadas, nas quais há pouco relacionamento afetivo entre seus membros. Seus pais exercem uma supervisão pobre sobre eles, toleram e oferecem, como modelo para solucionar conflitos, o comportamento agressivo ou explosivo. Admite-se que os que praticam o *bullying* têm grande probabilidade de se tornarem adultos com comportamentos antissociais e/ou violentos, podendo vir a adotar, inclusive, atitudes delinquentes ou criminosas. *Os alvos* são pessoas ou grupos que são prejudicados ou que sofrem as consequências dos comportamentos de outros e que não dispõem de recursos, *status* ou habilidade para reagir ou fazer cessar os atos danosos contra si. São, geralmente, pouco sociáveis. Um forte sentimento de insegurança os impede de solicitar ajuda. São pessoas sem esperança quanto às possibilidades de se adequarem ao grupo. A baixa auto-estima é agravada por intervenções críticas ou pela indiferença dos adultos sobre seu sofrimento. Alguns creem ser merecedores do que lhes é imposto. Têm poucos amigos, são passivos, quietos e não reagem efetivamente aos atos de agressividade sofridos. Muitos passam a ter baixo desempenho escolar, resistem ou recusam-se a ir para a escola, chegando a simular doenças. Trocam de colégio com frequência ou abandonam os estudos. Há jovens que, com extrema depressão,

acabam tentando ou cometendo o suicídio. As *testemunhas*, representadas pela grande maioria dos alunos, convivem com a violência e se calam em razão do temor de se tornarem as próximas vítimas. Apesar de não sofrerem as agressões diretamente, muitas delas podem se sentir incomodadas com o que veem e inseguras sobre o que fazer. Algumas reagem negativamente diante da violação de seu direito a aprender em um ambiente seguro, solidário e sem temores. Tudo isso pode influenciar negativamente sua capacidade de progredir acadêmica e socialmente.

Ainda, segundo a Revista *Construir Notícias* (2008, p.5),

O levantamento realizado pela Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (Abrapia), em 2002, envolvendo 5.875 estudantes de 5ª a 8ª séries de onze escolas localizadas no município do Rio de Janeiro, revelou que 40,5% desses alunos admitiram ter estado diretamente envolvidos em atos de *bullying* naquele ano, sendo 16,9% alvos, 10,9% alvos/autores e 12,7% autores de *bullying*. Os meninos, com uma frequência muito maior, estão mais envolvidos com o *bullying*, tanto como autores quanto como alvos. Já entre as meninas, embora com menor frequência, o *bullying* também ocorre e se caracteriza, principalmente, como prática de exclusão ou difamação.

Trata-se de um problema que requer urgente atenção. E de TODOS! Na Paraíba, graças à sensibilidade e atuação vigilante, o Ministério Público já vem estudando, pesquisando e tratando da temática desde 2007 e fazendo a diferença no país, não só através de leis de enfrentamento ao *bullying*, como através de campanhas

institucionais - *Bullying não é Brincadeira* -, realização de seminários, capacitações de professores, estudantes e pais, elaboração de manual sobre o *bullying*, VT para TV, *Spot* de Rádio, assim como parceria com escolas privadas e universidades, assinatura de TACs com a Secretaria de Educação, além de articulação com a autora do Livro Paradidático - APELIDO: TÔ FORA! - dirigido ao público infantil de seis (6) a 11 (onze) anos de idade - que trabalha o tema de forma lúdica. Mais recentemente, após o Planejamento Estratégico do Ministério Público da Paraíba, o *Projeto Bullying não é Brincadeira deixou de ser apenas de iniciativa da Promotoria da Criança e do Adolescente de João Pessoa - PB* e passou a se estender a todo o Estado, com o estabelecimento de uma nova parceria, desta feita com a UFPB - Universidade Federal da Paraíba - , a fim de concretizar uma nova etapa do trabalho - criação de Núcleos de Mediação de Conflitos nas Escolas -, como um Projeto Piloto, que servirá de exemplo para todas as demais escolas, seja pública ou privada. Será elaborado, nessa nova etapa, um manual para tratar da mediação - justiça restaurativa.

As formas de ataques mais utilizadas pelos *bullies* são do tipo físico, verbal, sexual, psicológico e material, além dos maus tratos virtuais. Este último tipo é um novo modelo de *bullying*, bem em voga na sociedade já que tem sido observada com maior frequência no mundo. É conhecida como *cyberbullying*. De todos, talvez seja a forma mais perversa, podendo ser tão prejudicial que extrapola dimensões incalculáveis. Os comportamentos são sempre deliberados e danosos, produzidos de forma repetitiva, sem motivos evidentes.

As consequências do *bullying* virtual são as mesmas das demais formas de vitimação através de práticas de *bullying*. Porém, o sentimento de impotência passa a ser bem superior em virtude do desconhecimento de seus algozes. O exemplo mais grave do *cyberbullying* foi registrado nos Estados Unidos, em 2003. O adolescente Ryan Patrick, de treze anos de idade, foi alvo, durante meses, de boatos on-line sobre sua orientação sexual. Após receber, constantemente, mensagens de colegas, acusando-o de ser *gay*, o jovem se suicidou.

Depreende-se do exposto que o bullying é uma violência tão silenciosa que a vítima, muitas vezes, não encontra forças para

livrar-se da agressão e tampouco compartilhar com os pais os sentimentos que os assolam, seja por medo, vergonha ou por achar que os pais já têm problemas demais para ouvir mais um. No entanto, por ser perceptível, os pais devem passar a observar melhor os filhos e seus comportamentos, pois existem indicativos da presença do *bullying* na vida do educando. *Pais, profissionais de educação e de saúde podem ajudar por estarem mais próximos das crianças e dos adolescentes que sofrem algum tipo de violência.* Geralmente o aluno pode se desinteressar pela escola, pelos estudos, isolar-se ou alterar o comportamento. E isso é fácil de perceber. É só prestar mais atenção e não fechar os olhos ao problema por banalizá-lo!

VÍTIMAS DE BULLYING:

As vítimas geralmente são pessoas pouco sociáveis, possuem aspecto físico frágil, são tímidas, passivas, submissas, inseguras, de baixa auto-estima, com dificuldades de aprendizado, como também podem ser provocadoras, aquelas que atraem e provocam reações agressivas contra as quais não conseguem lidar. Também pode ser a vítima provocadora que, de um modo geral, é tola, imatura, de costumes irritantes e quase sempre reproduz os maus-tratos sofridos como forma de compensação e procura uma outra vítima mais frágil para agredir, tornando o *bullying* um ciclo vicioso. **IMPORTANTE DIZER QUE NEM SEMPRE O ESTUDANTE TÍMIDO É NECESSARIAMENTE VÍTIMA DE BULLYING.** *Isso porque uma pessoa pode ser tímida, mas ser sociável e se relacionar bem como os colegas, não ficando isolado do grupo.* Digo isso por já ter sido procurada por muitos pais preocupados com os filhos por serem tímidos e, por essa razão, temerem serem o principal alvo dos agressores e praticantes de *bullying*. Mas, a verdade é que o que deve preocupar é saber se a criança ou o adolescente tem algum problema de relacionamento ou vive isolada e com comportamentos estranhos. Nem tudo que acontece no ambiente escolar é *bullying*! É preciso, pois, prevenir. O caminho para a prevenção é o conhecimento da temática por parte de *todos*.

As vítimas do *bullying* podem reagir de diferentes formas. Middelton-Moz (2007, p.14) afirma:

As pessoas que se constituem como alvos do *bullying* costumam sentir vulnerabilidade, medo ou vergonha intensos e uma autoestima cada vez mais baixa, que pode aumentar a probabilidade de vitimização continuada. As vítimas podem ficar deprimidas e se sentirem sem forças. Muitos dos que sofrem *bullying* por um longo período passam a manifestar tendências suicidas. Outros podem retaliar com atos de violência ou começar a exercer *bullying* contra terceiros. Infelizmente, muitas pessoas a quem as vítimas procuram em busca de apoio desconsideram seus sentimentos com atitudes como 'isso já aconteceu a todos nós, simplesmente ignore' ou pensam que elas provavelmente mereçam. Para muitos, o *bullying* se tornou tão normal [...] que fingem não o ver, tendo-se tornado insensíveis a seus efeitos devastadores. Outros veem as manifestações de *bullying*, mas evitam intervir porque não se sentem capazes. Estudos indicam que dois terços dos atacantes em 37% dos tiroteios em escolas se sentiam perseguidos em função de seus longos históricos sofrendo *bullying* de seus colegas, que ser alvo de *bullying* é um fator importante no suicídio entre jovens [...]

AGRESSOR:

Em relação ao agressor do *bullying*, que pode ser de ambos os sexos, ele geralmente tem caráter violento e perverso, com poder de liderança, que é alimentado pelo modelo, pela força e agressão. Age sozinho ou em grupo e sempre é resultado de uma família ausente e permissiva, que não estabelece limites aos filhos nem dialoga com eles. É habilidoso para sair de situações constrangedoras. Apresenta-se avesso a normas, não aceita ser contrariado, às vezes se envolve em atos de pequenos delitos, roubo ou vandalismo e tem

um desempenho escolar deficitário. *Quando adulto, torna-se uma pessoa fechada à afetividade e tendenciosa à criminalidade*, comportamento que afeta a sociedade, gerando comportamentos desajustados que podem desencadear atitudes sociopatas.

TESTEMUNHAS:

As *testemunhas do bullying*, por sua vez, convivem com a violência e se calam em razão do temor de se tornarem as próximas vítimas. Algumas até reagem negativamente diante da violação de seu direito de aprender em um ambiente seguro, solidário e sem temores. Tudo isso pode influenciar negativamente sobre sua capacidade de progredir academicamente.

Percebe-se que o *bullying* deixa o ambiente escolar alterado. As crianças são afetadas negativamente.

As vítimas, autores e testemunhas, enfrentam consequências físicas e emocionais a curto e a longo prazo, as quais, se não tratadas a tempo, podem causar dificuldades acadêmicas, sociais, emocionais e legais. Prejuízos financeiros e sociais também são causados pelo *bullying*, atingindo a escola, a família e a sociedade em geral, pois as crianças e os adolescentes que praticam ou sofrem *bullying* podem vir a necessitar de múltiplos serviços, como saúde mental, justiça da infância e adolescência, educação especial e programas sociais.

A relação familiar também pode sair seriamente comprometida. As crianças ou os adolescentes podem sentir-se traídos, caso entendam que seus pais não estejam acreditando em seus relatos ou quando suas ações não se mostrarem efetivas.

O BRASIL NÃO ESTÁ TOTALMENTE ALHEIO A ESTA PROBLEMÁTICA:

Uma das primeiras investigações realizadas no Brasil, datada de 1997, foi feita através da Dra. Marta Canfield, professora da Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, que

¹⁴Ministério da Saúde.

começou a observar o comportamento agressivo das crianças de quatro escolas públicas, adaptando, para o sucesso de seu trabalho, o questionário idealizado por Olweus. *Entre o ano 2000 e 2001*, outros professores seguiram seus passos. Assim foi possível iniciar o mapeamento da violência no Brasil. *Os dados ainda não são ideais, mas já se faz possível fazer uma estimativa de que o bullying praticado no Brasil já atinja 45% dos estudantes brasileiros do ensino fundamental.* Essas informações são do Centro Multidisciplinar de Estudos e Orientação sobre o *bullying* na escola - CEMEOBES (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), desde 24 de abril de 2007, sediada em Brasília-DF, que acompanha o fenômeno em, pelo menos, oito cidades do país.

Insta salientar que outros estudos foram realizados, sendo o de melhor destaque o de Cleo Fante, doutoranda em Ciências da Educação pela Universidade de Ilhas Baleares, na Espanha, e criadora do Programa Educar para a Paz. A pesquisa foi realizada em São José do Rio Preto, nos anos 2002 e 2003, envolvendo dois mil alunos, dentre escolas públicas e privadas, revelando que 49% dos estudantes estavam envolvidos com o *bullying*, assim distribuídos: 22% figuravam como vítimas; 15%, agressores e 12%, vítimas - agressores (aqueles que são vítimas e reproduzem a vitimização).

Nesse estudo, foi traçado o perfil das vítimas brasileiras, sendo constatado que os alvos têm, em média, onze anos e são meninos e meninas com poucos amigos e que não reagem contra apelidos ofensivos ou qualquer outra atitude que lhes desagrade. O agressor, por sua vez encontra-se na faixa etária entre treze e quatorze anos, demonstram liderança e sentem prazer em mostrar poder. O sexo feminino também agride com fofocas e tramas para excluir meninos e meninas.

A *ABRAPIA* desenvolveu o Programa de Redução do Comportamento Agressivo entre estudantes, com o objetivo de investigar as características desses atos entre 5.500 alunos da quinta à oitava

¹⁵Disponível em: < http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/consult_rua17_1_11.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2011.

série do ensino fundamental e sistematizar estratégias de intervenção capazes de prevenir sua ocorrência.

Segundo a Revista *Construir Notícias* (2008, p. 7-8),

No Brasil, um estudo feito pela ABRAPIA, em 2002, no Rio de Janeiro, com 5.875 estudantes de 5ª a 8ª séries de onze escolas fluminenses, revelou que 40,5% dos entrevistados confessaram o envolvimento direto em atos como a humilhação por causa de defeitos físicos, obesidade ou cor da pele, que ocasionam sequelas emocionais nas vítimas e contribuem para que elas não atinjam plenamente o seu desenvolvimento educacional. Como efeito, observa-se a redução do rendimento escolar e a consequência mais nefasta: a vítima de *bullying* pode se tornar agressiva ou até mesmo passar a reproduzir essas práticas horríveis contra as pessoas e a sua dignidade.

A revista citada também aponta caminhos para a solução. *Para identificar esse tipo de “desvio social”, a revista ressalta que é fundamental que, em casa e na escola, haja um diálogo capaz de contribuir para que a criança tenha liberdade para falar, expressar o que pensa, seus sofrimentos. É preciso atentar para aqueles sujeitos que vão ficando apáticos, fechados na sua própria dor, sem expressar seus sentimentos.*

A Revista *Construir Notícias* (2008, p. 8) assevera ainda:

É fundamental desenvolver, nas escolas, ações de solidariedade e de resgate de valores de cidadania, tolerância, respeito mútuo entre alunos e docentes. Também é importante estimular e valorizar as individualidades do aluno, além de potencializar eventuais diferenças, canalizando-as para aspectos

positivos que resultem na melhoria da auto-estima do estudante. Com toda a certeza, se a escola formar indivíduos melhores, teremos motoristas melhores, políticos melhores, empresários melhores. E cidadãos melhores.

A Revista Construir Notícias (2008, p. 9) faz ainda um alerta:

Apesar da profusão de informações, a temática ainda está distante da maioria dos profissionais que atuam na área educacional e, quando estes declaram ter alguma informação sobre o assunto, na maioria das vezes ela está ligada a algum relato que presenciou ou ouviu falar, não havendo maior aprofundamento. No que tange a alunos e pais, as informações são mais superficiais ainda, revelando que o fenômeno *bullying* – apesar de estar presente na grande maioria das escolas brasileiras, das redes pública e particular e atingir alunos de diferentes níveis de ensino, da Educação Infantil ao Ensino Superior, com consequências para o desenvolvimento e a aprendizagem do educando – é um desconhecido da comunidade escolar.

Face ao exposto, não podemos esquecer que, em meio às diferenças, somos iguais enquanto sujeitos humanos. Esse manual, ao reconhecer esse pressuposto, atua no sentido da construção de uma nova cultura dos direitos humanos.

7.2.1.2 Projeto *bullying* não é Brincadeira: prevenção à violência física e psicológica na escola

A escola é locus fundamental de alcance do Projeto “*Bullying não é Brincadeira*”. Nesse sentido, a escola é concebida como locus fundamental de formação humana, de construção da dignidade humana, contrapondo-se a saberes, ações que caminhem na

contramão desse processo, a exemplo de *práticas de bullying*. Sabe-se que a escola, em seu tempo e contexto, reflete o que acontece em cada contexto social de sua época. A educação, por sua vez, não está alheia a esse processo. Reflete a influência, crenças, valores, desejos e anseios manifestados por pessoas nos mais variados espaços.

A escola é espaço de formação de cidadãos e exercício da cidadania plena, opondo-se a processos de negação dessa perspectiva. Trata-se de dar vida a uma cultura de exercício da cidadania, superando a mera proclamação da cidadania, limitada ao discurso, mas negada na prática, sobretudo por ausência de condições para o seu efetivo exercício. Se, não raro, a escola torna-se espaço de negação da cidadania e da dignidade humana, por exemplo, através de práticas de violência que violam essencialmente a dignidade humana, é, ao mesmo tempo - dada à sua função dialética e à dinâmica da realidade - espaço onde é possível viver/exercer cidadania, construir práticas de valorização humana. Nessa direção, a educação passa a figurar desde a Constituição do Brasil de 1988, como direito fundamental. Em seu Artigo 205, a Carta Magna determina de forma inédita: **“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”**.

Incorporando o dispositivo constitucional, o ECA/1990 é a primeira legislação, pós- -Constituição de 1988, a tratar do direito à educação. O Artigo 53 esclarece: “A criança e o adolescente têm direito à *educação*, visando ao *pleno desenvolvimento de sua pessoa*, preparo para o *exercício da cidadania e qualificação para o trabalho*” (grifo nosso).

Além da atual Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz implicações para o trabalho educativo no contexto escolar, o que inclui a atuação do professor. A escola também precisa compreender/considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, inclusive o direito a uma educação de qualidade social capaz de atuar contra qualquer forma de violência, incluindo aqui o *bullying*.

O direito à educação também é assegurado pela Lei de Diretrizes

e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/1996 - que disciplina a educação escolar.

De acordo com a LDB/1996: **“Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”**.

Não estamos falando, portanto, de qualquer tipo de educação, mas de uma educação de qualidade, a partir da educação básica (segundo a LDB/1996, Artigo 21, aquela formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

As finalidades da educação básica estão colocadas na LDB/1996: **“Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a *formação comum indispensável para o exercício da cidadania* e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”**.

Apesar de estarmos falando de educação básica, acreditamos que o trabalho educativo de *prevenção e enfrentamento ao bullying na escola deve ser aprofundado*, principalmente a partir do ensino fundamental. A LDB/1996 (§ 5º, Artigo 32) oferece elementos para um trabalho dessa natureza, quando determina que *“ O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado”*.

Assim sendo, uma educação que vise à *prevenção e ao enfrentamento a práticas de violência, como o bullying*, sendo parte do exercício da cidadania, não pode prescindir do trabalho com os direitos de crianças e adolescentes. Nesse ínterim, não é porque a obrigatoriedade está focada no ensino fundamental que as outras etapas da educação básica são impedidas de tratar desta temática. Afinal, a *“formação comum indispensável para o exercício da cidadania”* é finalidade da educação básica, o que não se resume ao ensino fundamental.

As palavras de Cury (2002, p.2) são oportunas, ao dizer que,

O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade. Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional.

Corroborando as argumentações tecidas, o Conselho Nacional de Educação (Parecer, n. 9/2001, p. 8) coloca:

O contexto atual traz a necessidade de promover a educação escolar, não como uma justaposição de etapas fragmentadas, mas numa perspectiva de continuidade articulada entre educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, dando concretude ao que a legislação denomina educação básica e que possibilite um conjunto de aprendizagens e desenvolvimento de capacidades que todo cidadão - criança, jovem ou adulto - tem direito de desenvolver ao longo da vida, com a mediação e ajuda da escola.

A escola é concebida como “*lócus* da educação sistematizada” (Paro, 2005, p.60), sendo a educação uma forma de “apropriação da cultura” pelo cidadão.

Concordamos com Paro (2005, p.60-61), ao afirmar que

Na produção material de sua existência, na construção social de sua história, o homem produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos, atitudes, tudo enfim que configura o *saber* historicamente

produzido. [...] para que a humanidade não tenha que reinventar tudo a cada nova geração [...] é preciso que o saber esteja permanentemente sendo passado para as gerações subsequentes. Essa mediação é realizada pela *educação*, entendida como a apropriação do saber produzido historicamente. Disso decorre a centralidade da educação enquanto condição imprescindível da própria realização histórica do homem. É, pois, pela educação, que o homem tem a possibilidade de construir-se historicamente, diferenciando-se da mera natureza. A escola, então, ao prover educação, precisa tomá-la em todo o seu significado humano. [...] Quando se fala em educação para a formação do cidadão é esse pressuposto que deve estar por trás: o de que, como condição para elevar-se a um nível humano de *liberdade*, diferenciando-se da mera *necessidade* natural, o indivíduo precisa *atualizar-se* historicamente pela apropriação de um mínimo do saber alcançado pela sociedade da qual faz parte.

O saber produzido na educação escolar é fundamental para a atuação como sujeito na sociedade. O conceito de saber, em sentido amplo, refere-se “tanto a conhecimentos e técnicas, quanto a comportamentos, valores, atitudes, enfim, tudo o que configura a cultura humana, passível de ser apropriada na educação”. (Paro, 2005, p.61).

Nesse sentido, Cury (2002, p.13) ressalta:

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de

sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos. O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si). (grifo do autor)

Contudo, faz-se necessário reconhecer que a formação da cidadania pressupõe não apenas o conhecimento de direitos. Segundo Ferreira (2008, p.59-60), “cidadania implica educação para o reconhecimento de direitos e, também, o cumprimento de suas obrigações, de seus deveres. [...] um dos papéis da escola centra-se nesta questão, ou seja, de contribuir para que o aluno-cidadão tenha ciência de seus direitos e obrigações [...] como parte de sua formação. Destarte, a “educação como preparo para o exercício da cidadania [...] é um dos objetivos do direito à educação” (Ferreira, 2008, p.19).

Sob esta ótica, falar em cidadania é fazer menção a um processo de construção permanente de uma cidadania ativa, sobretudo porque não acontece em uma realidade estática, mas dinâmica. Com efeito, “[...] o processo de construção da cidadania ativa requer, necessariamente, a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres [...]” (Brasil, 2003, P.10).

O processo de construção da cidadania ativa implica, outrossim, trabalhar temáticas/ problemáticas que suscitam discussão/reflexão no contexto social e que se fazem presentes no cotidiano escolar inquietando, uma vez que a escola não está isolada da sociedade, sendo ela mesma uma instituição social.

Conforme destaca o Conselho Nacional de Educação,

Nesse contexto, reforça-se a concepção de escola

voltada para a construção de uma cidadania consciente e ativa, que ofereça aos alunos as bases culturais que lhes permitam identificar e posicionar-se frente às transformações em curso e incorporar-se na vida produtiva e sócio-política. Reforça-se, também, a concepção de professor como profissional do ensino que tem como principal tarefa cuidar da aprendizagem dos alunos, respeitada a sua diversidade pessoal, social e cultural. Novas tarefas passam a se colocar à escola, não porque seja a única instância responsável pela educação, mas por ser a instituição que desenvolve uma prática educativa planejada e sistemática durante um período contínuo e extenso de tempo na vida das pessoas. (p.9-10)

Estamos falando de escola, educação, profissionais da educação, que tenham em vista os direitos de crianças e adolescentes, contra a violação destes direitos. Ferreira (2008, p.59) lembra que,

O Estatuto estabeleceu, no artigo 70, a obrigatoriedade a todos de prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Dentro dessa lógica, assumem o professor e os dirigentes dos estabelecimentos de ensino a obrigação de prevenir eventual lesão ou violação dos direitos fundamentais dos alunos, cumprindo o que foi estabelecido na lei quanto à comunicação ao Conselho Tutelar das questões relativas a maus-tratos [...] faltas injustificadas, evasão escolar e elevados níveis de repetência [...].

O ECA - Lei N. 8.069/1990 chama todos à responsabilidade em seu Artigo 245:

Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino

fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

7.2.2 Projeto Menina Abusada: prevenção à violência sexual

O Projeto Piloto Menina Abusada, do Planejamento Estratégico, realiza capacitação com profissionais da área de educação, saúde e assistência social para a prevenção da violência sexual. São dois dias intensos de muito trabalho da equipe e conta com a presença de autoridades do Município (Prefeito e Secretários), assim como com a participação da sociedade em geral e de profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social.

A capacitação é realizada nos dois turnos, com intervalo para almoço, sendo que no primeiro dia envolve profissionais de educação entre professores, diretores e técnicos. No segundo dia, são abordados os seguintes temas, assim como feitos encaminhamentos, avaliação e debates:

- 1) Fatores psicológicos da violência sexual infantojuvenil;*
- 2) Evidenciando a confiança no educador/profissional da saúde;*
- 3) O Educador/profissional da saúde como agente multiplicador;*
- 4) Sensibilização com os presentes;*
- 5) Como abordar a vítima;*
- 6) Denúncia e previsão legal.*

Na abertura e durante as atividades, além da Promotora de Justiça Coordenadora Estadual do CAOP da Criança e do Adolescente, participam também a Secretaria de Educação, o Gestor Municipal, além de outros Secretários, Vereadores, bem como a Promotora de Justiça da cidade.

No segundo dia, a capacitação é realizada nos dois turnos, com intervalo para almoço, envolvendo profissionais de saúde, entre

médicos, técnicos e agentes comunitários de saúde.

Ao final, é apresentada a Peça Teatral *Menina Abusada*, com o objetivo de sensibilizar o público em geral para denunciar casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. É elaborado um plano de ação para ser acompanhado pela Promotoria de Justiça Local.

7.2.3 Projeto Prioridade Absoluta: criação e fortalecimento da rede de proteção da criança e do adolescente

O projeto visa a fomentar a implementação de programas municipais de acolhimento de crianças e adolescentes e de atendimento às suas famílias, como políticas de atendimento prioritárias à essa população.

Visa, na verdade, à implementação dos programas municipais em conformidade com as previsões do ECA - Lei 8.069-1990 - e do SUAS. Tem como objetivo também a coleta de informações com o objetivo de traçar um diagnóstico acerca da estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos Municípios de todo o Estado, especificamente quanto ao funcionamento dos serviços socioassistenciais de atendimento às famílias de crianças e adolescentes, mediante a expedição de ofícios às Prefeituras Municipais e às Secretarias Municipais de Assistência Social, sem esquecer a expedição de ofícios aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente no mesmo sentido.

Implementação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis pelos serviços socioassistenciais de proteção social básica, e aos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), aos quais incumbe a proteção social especial. Ambos são programas necessários nos municípios.

Imprescindível também para o diagnóstico a expedição de ofícios aos Conselhos Tutelares, solicitando informações a respeito das principais carências detectadas pelo órgão na rede de assistência social, especificamente no tocante aos serviços de atendimento às famílias de crianças e adolescentes nos municípios.

E as diligências visam a apurar se os programas, projetos e serviços de apoio à criança, ao adolescente e à família, desenvolvidos pelos municípios e por entidades não governamentais estão em consonância com as metas e com os padrões de qualidade estabelecidos pela normatização do SUAS, pelas normas gerais do CNAS e pelas diretrizes da Política Estadual de Assistência Social, verificando se os recursos públicos, destinados aos referidos serviços, estão sendo utilizados de acordo com as finalidades no PMAS, bem como se tais ações se encontram devidamente previstas na LOA.

Enfim, a intenção é criar a rede de proteção à criança, ao adolescente e a suas famílias, de forma a ser formulada pelo CMDCA políticas públicas e facilitar a implementação de programas que atendam a demanda de cada município que tem suas peculiaridades, essas que serão diagnosticadas através das etapas do projeto. E a rede de proteção só pode se formar com a adesão de todos os atores do SGD - Sistema de Garantia de Direitos -, pois **todos** são fundamentais para o cumprimento efetivo dos programas cujos beneficiários são os seres em peculiar estágio de desenvolvimento - crianças e adolescentes.

O trabalho em rede visa a assegurar o cumprimento do ECA - Lei 8.069-1990 - (articulação e integração entre os diferentes atores do SGD - Sistema de Garantia de Direitos, que lidam com a criança e o adolescente, seja no âmbito municipal, estadual ou federal).

O objetivo principal do projeto é a implementação de políticas públicas eficazes que garantam os direitos de crianças e adolescentes, observando-se as demandas e necessidades de cada município. Busca-se evitar as ações fragmentadas. Afinal, o trabalho em rede pressupõe uma construção coletiva, contínua e permanente, que exige compromisso e planejamento.

A rede é formada pelo SGD, como já dissemos, e consta do gráfico disponibilizado no manual. Nesse processo de construção contínua, que é a criação e fortalecimento da rede de proteção da criança e do adolescente, os avanços não são fáceis, e os retrocessos fazem parte do trabalho. Por isso mesmo, requer o exercício da tolerância e paciência, sendo o diálogo fundamental na articulação das ações.

A formação da rede só ocorre quando acreditamos que o trabalho conjunto é mais eficaz que o isolado, porque nenhum profissional ou instituição é completa em si mesma. E os encontros mensais dos atores dessa rede representam um caminho para o enfrentamento dos problemas e dificuldades do município. Depois de criada a rede, para que ela se fortaleça, é preciso persistência e insistência. E isso vai depender dos atores do SGD, que necessitam caminhar *juntos* para crescer e dar frutos.

No trabalho em rede, é preciso aprender a ouvir o que o outro tem a falar e em que possa contribuir, dentro do contexto dele e da própria experiência. Somente assim se tem a consciência de que se necessita do outro, pois, na fala daquele, trazem-se, também, coisas muito importantes. Afinal, a constituição em rede pressupõe o estabelecimento de relações horizontais, sem hierarquia de importância, relação de poder ou de mando entre os que a compõem. Não é fácil mudar a forma de trabalhar, mas o Ministério Público já deu seus primeiros passos e vem tomando a iniciativa de provocar a organização das redes de proteção municipais. E tal atitude expressa o compromisso do Ministério Público com a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

PARTE II

1 ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NA ÁREA INFRACIONA

1.1 A NECESSIDADE DA OITIVA INFORMAL DO ADOLESCENTE (ART. 179 DO ECA):

O Ministério Público é a porta de entrada do adolescente em conflito com a lei para o sistema de justiça. Cabe ao Promotor de Justiça, após ouvir do adolescente, decidir se este deverá ser submetido ao devido processo legal. A tarefa não é das mais simples, pois a providência adotada não depende de prova préconstituída de materialidade ou autoria, mas de indícios,

apenas, num conjunto de elementos que indicarão o caminho a ser seguido, tais como, as circunstâncias e consequências do fato, o contexto social, a personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional. Portanto, não é tarefa para o Promotor de Justiça, isoladamente, mas com o apoio de equipe multidisciplinar, assistente social e psicólogo, no mínimo. (art. 180, incisos I a III c/c art. 126, do ECA). A oitiva informal não é condição de procedibilidade, mas a torna quando apresentado o adolescente ao Promotor de Justiça, estando aquele internado provisoriamente, por força de auto de apreensão em flagrante de ato infracional, ou em liberdade; na última hipótese, deverão ser esgotados os meios à disposição do Ministério Público para a oitiva informal do adolescente, com a expedição de notificação e condução com requisição do concurso das polícias civil e militar (art. 179, Parágrafo Único, ECA). É na audiência de apresentação para oitiva informal que o Ministério Público exerce o protagonismo. Logo após ouvir o adolescente, adota imediatamente medidas urgentes e imprescindíveis para assegurar a proteção aos direitos e garantias, bem como faz requisições necessárias ao início do processo de resgate social, providências que não poderão ser adotadas sem a oitiva informal do adolescente. Nesse caso, a atuação do Ministério Público se resume a duas providências, quais sejam, arquivar as peças policiais (Auto de Apreensão em Flagrante de Ato Infracional, Boletim de Ocorrências Circunstanciado, ou Relatório de Investigações Policiais), ou representar judicialmente pela aplicação de medida socioeducativa.

1.2 A REMISSÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE E GARANTIA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

”Justiça atrasada não é Justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

(Ruy Barbosa)

A remissão pré-processual, ou como forma de exclusão do processo, é instrumento colocado exclusivamente a disposição do Ministério Público, embora, a exemplo da remissão judicial extintiva ou suspensiva do processo, se sujeite a complexidade do ato, de forma bilateral, ou seja, a remissão concedida pelo órgão do Ministério Público se submete a homologação judicial, como a remissão judicial não prescinde da manifestação prévia do Ministério Público. Cabe ao Ministério Público, após a oitiva informal do adolescente, decidir sobre a necessidade de instauração de processo judicial para aplicação de medida socioeducativa. Primeiro, analisando a possibilidade de arquivamento, quando inexistem indícios de materialidade e autoria do ato infracional; segundo, concedendo (propondo) a remissão, independentemente de prova pré-constituída de autoria e materialidade, mas sempre com observância da gravidade do ato (circunstâncias e consequências), conduta social e antecedentes infracionais. Porém, é nesse momento que o adolescente, como pessoa em desenvolvimento, deverá começar a receber o tratamento adequado à sua ressocialização. A remissão é instrumento destinado a assegurar direitos, bem como propiciar a inclusão social do adolescente em programas de atendimento, por meio de requisição do Ministério Público e aconselhável sempre nos casos em que não se vislumbre a aplicação de medida socioeducativa de privação de liberdade (semiliberdade e internação), pois, do contrário, o adolescente seria submetido à duração do chamado “*Iter Processo*”, de forma inútil, para, ao final, ser aplicada medida de proteção ou socioeducativa a que deveria ter sido submetido desde o início. A interpretação sistemática da Lei nº 8.069/90 não deixa dúvidas acerca da possibilidade de concessão de remissão pré-processual, com a proposição de aplicação imediata de medidas de proteção ou socioeducativas não privativa de liberdade. Contudo, antes de tecer qualquer comentário acerca do assunto, devemos debruçar-nos sobre o teor da Súmula 108 - STJ¹⁶, pois interpretação divergentes existem em relação à leitura da citada decisão judicial. O Superior Tribunal de Justiça, quando editou o

enunciado, firmou o posicionamento no sentido de que os atos decisórios no processo são de competência exclusiva do Juiz, a exemplo da aplicação de medida socioeducativa, mas o Ministério Público não aplica a medida; apenas, propõe que, em comum acordo com o adolescente e seus responsáveis, o Juiz homologue a medida em benefício ou proteção do adolescente, que não se submeterá ao estigma do processo, nem será privado de sua liberdade, mantendo os laços familiares e sociais indispensáveis a sua condução de pessoa em desenvolvimento. O próprio Tribunal já decidiu, após a edição da referenciada súmula, acerca da possibilidade de concessão (proposição) de remissão pré-processual, cumulada com aplicação de medida socioeducativa, nos julgamentos seguintes: RHC 11099-RJ¹⁷, REsp 226159 - SP¹⁸. Nesse sentido, é também o posicionamento doutrinário de renomados juristas, entre eles: Tarcisio Martin da Costa¹⁹ e Bianca Mota de Moraes com Helane Vieira Ramos²⁰. No mesmo sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²¹. Portanto, superado os óbices da Súmula 108 do STJ, cabe ao Ministério Público, após oitiva informal do adolescente, com prévio diagnóstico de equipe psicossocial do assegurar direitos a cidadania, inclusão em políticas públicas de atendimento, além de propor imediatamente a aplicação das medidas de proteção ou socioeducativas, excetuadas estas em comum acordo com o adolescentes e seus responsáveis, para serem executadas logo após a homologação judicial.

1.3 DA REPRESENTAÇÃO E MANIFESTAÇÃO SOBRE A NECESSIDADE DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA

Na conformidade do art. 184 da Lei nº 8.069/90 (ECA), logo após o oferecimento da representação, cabe ao Magistrado decidir sobre a decretação ou manutenção da internação provisória do adolescente. A primeira hipótese, de decretação da internação, se dá nos casos em que não houve situação de flagrância de ato infracional de natureza grave, como nos casos de procedimento policial instaurados por Portaria (Relatório de Investigações Policiais); A segunda hipótese, de manutenção da internação, ocorre sempre que o adolescente já se

encontra apreendido por força de auto de apreensão em flagrante de ato infracional de natureza grave, pois diversamente do entendimento de poucos, a internação provisória não está condicionada apenas à decisão judicial, mas também ao flagrante de ato infracional de natureza grave, até o momento em que a representação é oferecida em Juízo, quando, se necessário, há decisão sobre a manutenção da medida ou imediata liberação do adolescente. Portanto, em ambos os casos, não se prescinde da manifestação do órgão do Ministério Público, nos casos em que o ato infracional se apresenta de natureza grave, como emprego de violência ou grave ameaça, e as circunstâncias, consequências e conduta do adolescente, recomendam a decretação da internação (art.), ou pela manutenção da internação provisória, nos casos de auto de apreensão em flagrante pela prática de ato infracional de natureza grave, sendo, no último caso, indispensável o posicionamento ministerial.

1.4 DA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA EXCEPCIONALIDADE, NA APLICAÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO A LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

A internação por prazo indeterminado, inserida no rol das medidas socioeducativas (art. 112) a que estão sujeitos os adolescentes em conflito com a lei, como a mais grave delas, pois sem perder o seu caráter pedagógico e ressocializador, é também constritiva ou privativa de liberdade, sujeitando-se o adolescente a rígidas normas de contenção, e rege-se por três princípios basilares, quais sejam, **o da brevidade, o da excepcionalidade e o do respeito à condição peculiar da pessoa em desenvolvimento (art. 121)**. O princípio da brevidade da medida está explícito nos §§ 2º (reavaliação da necessidade de manutenção da medida), 3º (limite máximo de internação), 5º (limite de idade para cumprimento da medida). O princípio do respeito à condução peculiar de pessoa em desenvolvimento se encontra evidenciados nos arts. 123 e 125, quando trata do local de internação e, de forma exemplificativa, dos direitos do adolescente privado de liberdade. O terceiro princípio, que deixamos por último, e o mais controverso, é o da excepcionalidade

da imposição de medida socioeducativa, estabelecido no art. 122, incisos I, II e III, do ECA. A redação taxativa do dispositivo é cristalina, dispondo da seguinte forma: “A medida de internação só poderá ser aplicada quando: I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa; II - por reiteração no cometimento de outras infrações de natureza grave; III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.” De início deverá se observar que não há necessidade de presença de mais de uma hipótese prevista no art. 122, mas, de igual forma, não poderá ser aplicada quando da ausência de todas as hipóteses elencadas.

No primeiro caso, ocorre o que se definiu como ato infracional de natureza grave, sendo aquele cometido mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa. Portanto, não se leva em consideração a gravidade do delito pelo preceito sancionatório cominada, nem pela reprovação da sociedade, mas pela agressividade do adolescente em conflito com a lei. Neste sentido, é o entendimento pacificado nos tribunais superiores (STJ²² e STF), exemplificando, como hipótese de não aplicação (incidência) de medida de internação, pela gravidade do fato, nos casos de tráfico de drogas, ou associação para o tráfico), arts. 33 e 35 da Lei nº 11.343/06, crimes considerados de natureza hedionda e de grande repercussão e reprovação social.

No segundo caso, ocorre a reprovação na conduta reiterada no cometimento de outras infrações de natureza grave, ou seja, não se exige mais a violência ou grave ameaça, embora as condutas reiteradas no cometimento com grave ameaça ou violência contra a pessoa possa levar a internação. Nessa hipótese, exige o cometimento de três infrações graves, no mínimo, em que duas já tenham sido julgadas procedentes, pois não se trata de reincidência como no âmbito penal. Assim, o cometimento de mais de dois atos infracionais relacionados ao tráfico de drogas, cuja autoria e materialidade já tenham sido reconhecidas judicialmente, evidentemente, depois do devido processo legal, o que exclui os casos de benefício com remissão pré-processual ou judicial, poderá acarretar a aplicação de medida socioeducativa de internação por prazo indeterminado.

No terceiro caso, ocorre a chamada internação-sanção, consistente no descumprimento reiterado e injustificável de medida anteriormente imposta. Nesse caso, há alguns aspectos a considerar: a reiteração, da mesma forma explicada no item anterior, não pode a internação ser aplicada no primeiro descumprimento; isso não implica, necessariamente, que a medida aplicada não seja substituída por outra, desde que não privativa de liberdade; o descumprimento tem que ser injustificável, pois não se pode punir aquele que deixa de cumprir medida de forma justificável; o exemplo bem comum é aquele em que foi imposta medida socioeducativa incompatível com a condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento; a medida descumprida de forma reiterada e injustificável deverá ter sido aplicada por decisão judicial, obedecido o devido processo legal, ou seja, não se pode aplicar internação pelo descumprimento de medida imposta por ocasião da concessão de remissão pré-processual ou judicial, pois, nessas hipóteses, não existiu o devido processo legal, nem há de se falar em prova de materialidade e autoria, imprescindíveis à aplicação de medida privativa de liberdade (art. 110 c/c o art. 114 do ECA), que não admite a aplicação das medidas previstas no art. 112 incisos II a VI, sem a existência de provas de autoria e de materialidade da infração, excetuando as hipóteses de remissão (art. 127), que não se aplicam aos casos em que se afiguram adequadas as medidas privativa de liberdade (internação e semiliberdade) e, por último, que se observe o prazo de três meses, no máximo (art. 122, § 1º).

1.5 DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, que *“dispõe sobre a uniformização das fiscalizações em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade pelos membros do Ministério Público e sobre a situação dos adolescentes que se encontrem privados de liberdade em cadeias públicas”* determina a periodicidade mínima bimestral para os membros do Ministério Público realizarem inspeções em

unidades de atendimento a adolescentes em conflito com a lei que executem as medidas de semiliberdade e internação, fazendo prova da sua presença no livro de registro próprio. E, mais, que *os membros do Ministério Público em todos os estados da federação deverão tomar as medidas administrativas e judiciais necessárias para a implementação de políticas socioeducativas em âmbito estadual e municipal, nos moldes do previsto pelo SINASE.*

O disciplinamento do egrégio Conselho Nacional do Ministério Público objetiva a uniformização das fiscalizações, mas, também, alertar para o dever imposto aos membros do Ministério Público de inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas instituídos na conformidade do ECA, com a finalidade de eliminação de irregularidades por ventura verificadas, por meio dos recursos administrativos e judiciais colocados à sua disposição (art. 201, inciso XI, ECA).

Aqui não se faz distinção entre entidades de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco (art. 98, incisos I, II e III, ECA), embora a referenciada resolução trate, apenas, das entidades de atendimento ao adolescente em conflito com a lei (entidades ou programas de execução de medida socioeducativa privativa de liberdade ou em meio aberto).

1.5.1 Dos direitos não atingidos pela imposição de medidas socioeducativas, ainda, que restritiva de liberdade

O art. 124 do ECA enumera um gama de direitos do adolescente privado de liberdade, que obrigatoriamente deverão ser reconhecidos a todos, sem qualquer discriminação, apenas, restringindo o direito de visita, de forma temporária e mediante decisão judicial, em benefício dos interesses do próprio adolescente internado. Contudo, a redação do caput não deixa qualquer margem de discussão acerca da natureza exemplificativa, quando usa a expressão *entre outros*, sendo atribuição dever do Ministério fiscalizar a garantia dos direitos, adotando as medidas administrativas e judiciais necessárias à remoção de irregularidade

ou ofensa porventura encontradas.

Portanto, respeitadas as normas de contenção, segurança e disciplina, qualquer restrição a direitos do adolescente, em cumprimento de medida socioeducativa de internação, deverá ser objeto de decisão judicial expressa em contrário, a exemplo da proibição de participação em atividades externas.

Da mesma forma que a aplicação, na execução da medida de privação de liberdade, deverão ser observados os princípios da brevidade e do respeito à situação da pessoa em desenvolvimento, como a reavaliação semestral, no máximo, o limite de 21 anos de idade para liberação compulsória, proibição de incomunicabilidade e o respeito à integridade física e mental dos internos.

1.5.2 Da necessidade de adaptação a execução das medidas socioeducativas em meio aberto às diretrizes do SINASE

A execução de medidas socioeducativas em meio aberto se dá através de um conjunto de ações capazes de contribuir para o desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei, objetivando a formação de um cidadão autônomo e solidário, sem rescindir na prática de atos infracionais.

A medida socioeducativa, estabelecida como norma sancionadora ou responsabilizadora de adolescente que pratica conduta conflitante com as leis, deverá viabilizar a construção de sua identidade, favorecer a construção de um projeto de vida, posicionamento social e respeito às diversidades, para desempenho de papel inclusivo na dinâmica social e comunitária. Portanto, a natureza pedagógica deverá prevalecer sobre a sancionária e, na sua execução, deverá obedecer às diretrizes do SINASE, dentro dos eixos estabelecidos como parâmetros nas diversas áreas de orientação, acompanhamento e promoção do adolescente.

O PIA - Plano Individual de Atendimento - é instrumento imprescindível à orientação, ao acompanhamento e à promoção do adolescente, pois, somente após o diagnóstico polidimensional, nas diversas áreas (jurídica, da saúde, psicológica, social e

pedagógica), é que se pode, de forma criteriosa, avaliar e tomar as decisões fundamentadas, bem como estabelecer o acompanhamento diário que permita o registro de avanços e retrocessos, como forma de entender o desenvolvimento psicossocial como se encontra, para pactuação de novas metas, para onde se quer chegar.

É indispensável, ainda, a garantia de todos os direitos fundamentais, tais como, acesso a programas públicos e comunitários, escolarização formal, atendimento à saúde, profissionalização e inclusão em mercado de trabalho, acesso à documentação necessária ao exercício da cidadania e inclusão em programas especiais de proteção em caso de ameaça à integridade física do adolescente.

Na execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, deverão ser identificados os locais, bem como as atividades compatíveis com as habilidades dos adolescentes; observar a existência de profissionais referência e de orientador socioeducativo nos locais, acompanhar a frequência, realizar avaliações periódicas, observância dos princípios e diretrizes pedagógicas do SINASE pela unidade do local da prestação, etc.

Na execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, deverá ser garantida a existência de equipe profissional, técnicos e orientadores sociais, encontros periódicos entre orientadores sociais e adolescentes, etc.

1.5.3 Da implantação ou acompanhamento da política pública de municipalização de atendimento na execução de medidas socioeducativas em meio aberto

A municipalização do atendimento na execução de medidas socioeducativas não quer dizer a transferência de responsabilidades para o Município, pois o financiamento ao atendimento à criança e ao adolescente é feito de forma compartilhada, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas significa que o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei (antes da aplicação da medida

socioeducativa) e a execução da própria medida deverão ser feitos dentro dos limites geográficos do Município.

A execução de medidas socioeducativas em meio aberto, prestação de serviços à comunidade (PSC) e liberdade assistida (LA), quando municipalizadas, ou seja, executadas dentro do território do Município, apresentam vantagens incomparáveis, como a maior efetividade da reinserção familiar e social, haja vista o adolescente permanecer na sua família e na comunidade.

Da mesma forma, a sua descentralização para o município possibilita de imediata a utilização de toda estrutura de espaço e equipamentos sociais do Município, o que facilita a coordenação e execução, com o privilégio de garantia de atendimento adequado e respeito aos direitos fundamentais. Contudo, a implantação ou execução da política pública de municipalização necessita de acompanhamento do Ministério Público, para observância de aspectos essenciais, a exemplo de espaço físico, orientado pelo projeto pedagógico e adequado à sua execução e à garantia dos direitos fundamentais dos adolescentes, com salas de atendimento individuais e em grupo, sala de técnicos e estrutura necessária ao trabalho com o adolescente e com seus familiares.

Equipe profissional com profissionais referências, técnicos e orientadores sociais para execução da medida, de forma a assegurar o atendimento adequado e garantia dos direitos fundamentais.

Enfim, regulamentação do serviço de atendimento socioeducativo, de acordo com as diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.

1.6 DA OBSERVÂNCIA A SISTEMÁTICA RECURSAL DAS DECISÕES EM PROCEDIMENTOS DE ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Nos procedimentos disciplinados pela Lei nº 8.069/1990, serão aplicadas, subsidiariamente, as normas gerais de processo que possuam afinidade com a matéria, inclusive, não existindo previsão de procedimento legal, admite-se a investigação dos fatos pela autoridade judiciária que, ouvido o Ministério Público, determinará as providências necessárias à tutela dos direitos das crianças e

adolescentes, consoante autorização legal inserida nas disposições gerais dos procedimentos (arts. 152 a 154).

Essas disposições, com a exceção prevista no Parágrafo Único, art. 153, aplicam-se aos seguintes procedimentos: Da Perda e da Suspensão do Poder Familiar, Da Destituição da Tutela, Da Colocação em Família Substituta, Da Apuração de Ato Infracional Atribuído a Adolescente, Da Apuração de Irregularidades em Entidade de Atendimento, Da Apuração de Infração Administrativa às Normas de Proteção à Criança e ao Adolescente e Da Habilitação de Pretendentes à Adoção.

Na sistemática recursal, o disciplinamento é diferente. O Estatuto da Criança e do Adolescente adotou expressamente a sistemática recursal do Código de Processo Civil, fazendo as adaptações indispensáveis à garantia da proteção integral aos destinatários da tutela, a exemplo da prioridade absoluta, preferência de julgamento e dispensa de relator, objetivando a celeridade processual na tramitação e julgamento.

O art. 198²³ do ECA não deixa qualquer resquício de dúvida acerca da norma processual a ser adotada em matéria de recurso, diversamente de quando trata de procedimento cognitivo ou originário.

O entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores²⁴ também é no sentido de afastamento das normas do processo penal nos procedimentos regulados no ECA, por expressa vedação legal.

PARTE III:

1 CONCLUSIVA DO MANUAL

Mas o que de fato mudou desde 1990? Será que no País já se enxerga e se reconhece a criança e o adolescente como prioridade absoluta e sujeitos de direitos? Será que todos os seus direitos estão realmente garantidos e respeitados pelo Estado? Será que o Ministério Público está realmente cumprindo o seu papel de lutar e transformar essa realidade que se vê no cotidiano de muitas crianças e adolescentes?

Será também que, ao longo dos anos, essa triste realidade, a que todos assistem, vem sendo assimilada pela sociedade e pelo Estado?

Sabemos que a realidade não pode se alterar num único momento, ainda mais quando o que se propõe é uma profunda mudança cultural, o que certamente não se produz numa única geração, mas depende de cada um de nós cumprir o nosso papel, fazendo a diferença para que a lei deixe de ser utopia e vire realidade. Não sejamos nós, membros do Ministério Público da Paraíba, que formaremos fila para desistir do sonho de ver crianças e adolescentes com seus direitos garantidos, como ordena a lei. Afinal, somos ou não fiscais das leis? Queremos ou não participar do processo de mudanças e ver direitos concretizados no futuro graças às nossas ações do presente?

A população brasileira anseia por mudanças e pela remoção do atraso, do retrocesso, que representa o Código de Menores. O que se quer é escrever uma nova história, a expressão de um novo projeto político de nação e de País. Mas, uma história que seja real e possível. Depende de nós ...

Precisamos estar em sintonia com toda essa discussão sobre a normativa para a criança e o adolescente, adotando um novo paradigma que leve o Brasil a se tornar não o primeiro país a adequar a legislação interna aos princípios consagrados pela Convenção das Nações Unidas, através do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990, mas o primeiro país a cumprir e a respeitar as suas leis na prática e no mundo real, e não no mundo poético e utópico.

Soraya Soares da Nóbrega Escorel

2ª Promotora de Justiça de Defesa da Criança e do Adolescente
de João Pessoa-PB /Coordenadora do CAOP Temático da Criança e do Adolescente

REFERÊNCIAS

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de Crianças no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Santa Úrsula, Amais Livraria , 1995.

BARKER, Gary; RIZZINI, Irene (Coord.). *Cuidar sem violência todo mundo pode! : fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes, guia prático para famílias e comunidades*. Realização: Instituto PROMUNDO; CIESPI (Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância - em convênio com a PUC-RIO). Apoio: Child Hope UK; DFID (Department for International Development; Fundação OAK; ISPCAN (International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect; Save the Children (Suécia). Rio de Janeiro: [s.n], 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Decreto nº 17.943-A, de 12/10/1927*. Consolidar as leis de assistência e proteção a menores, as quais ficam constituídos os Códigos de Menores.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). *Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006*. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. *Lei N. 6.697, de 10/10/1979*. Institui o Código de Menores.

_____. *Lei nº 8.742, de 7 dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. In: *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2008*. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 23. Rio de Janeiro: MPOG/IBGE, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. In: *Síntese*

de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2009. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 23. Rio de Janeiro: MPOG/IBGE, 2009.

_____. Ministério do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS: Guia de Orientação N° 1 (1ª Versão). Brasília: MDS/SNAS.

_____. Ministério do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. *Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: Orientações Técnicas Para o Centro de Referência de Assistência Social - Versão Preliminar.* Brasília: MDS/SNAS, 2006.

_____. *Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.* [s.l]: CONANDA/CNAS, 2009.

_____. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

_____. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.* Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

CARBONARI, Paulo César. Sujeito de Direitos Humanos: questões abertas e em construção. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et al. In: *Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos.* João Pessoa: niversitária, 2007.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA.. Proclamada no dia 20 de novembro de 1959. Disponível em: [http:// www.unicef.org/](http://www.unicef.org/)

brazil/decl_dir.htm . Acesso em: 11 de jan. 2004.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. A Criança e o Adolescente: Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação*. São Paulo: Cortez, 2008.

JOBIM e SOUZA, Solange; KRAMER, Sonia. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil. In: JOBIM e SOUZA, Solange e KRAMER, Sonia. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, Sonia. *A Política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARCÍLIO, Maria Luiza. Prefácio. In: MONARCHA, Carlos (org.). *Educação da infância brasileira*. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. *História social da criança abandonada*. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração dos direitos da criança*. Aprovada por unanimidade no dia 20 de novembro de 1959.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os direitos da criança*. Adotada pela Resolução n.º L. 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Aprovada

pelo Decreto Legislativo nº 28, de 24.09.1990. Ratificada pelo Brasil em 24.09.1990. Entrou em vigor no Brasil em 23.10.1990. Promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21.11.1990.

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary. Apresentação. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das Crianças no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

PILOTTI, Francisco. Crise e Perspectivas da Assistência à Infância na América Latina. 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*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: DEL PRIORE, Mary (Org.) *História das Crianças no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

RIZZINI, Irene. *Raízes históricas das políticas públicas para a infância*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Crianças e Menores: do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da Legislação para a Infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco;

RIZZINI, Irene (Orgs.) *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*.

¹⁶ A aplicação de medidas socioeducativas ao adolescente, pela prática de ato infracional, e da competência exclusiva do juiz.

Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora
Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

_____. Prefácio. In: RIZZINI, Irma. *Assistência à Infância no*

¹⁷ RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS*. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. REMISSÃO E MEDIDA SOCIOEDUCATIVA. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE OITIVA DO MENOR. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INOCORRÊNCIA. - Da exegese sistemática das normas componentes do Estatuto da Criança e do Adolescente extrai-se o entendimento de que a remissão concedida pelo Ministério Público pode ser cumulada com medida socioeducativa que não implique restrição ou privação de liberdade (art. 127, do ECA). - Não ocorre violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa na hipótese em que, embora ausente a oitiva do menor infrator, é homologada a concessão de remissão, determinando-se a aplicação de medida socioeducativa de liberdade assistida. - Precedentes deste Tribunal. - Recurso improvido. *Habeas corpus* denegado”. (STJ. *RHC 11099/RJ* - Sexta Turma - Relator Min. Vicente Leal - DJ de 18/02/2002, p. 496).

¹⁸ PENAL - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (LEI n. 8.069/90). ART. 127. REMISSÃO. MEDIDA SOCIOEDUCATIVA. CUMULAÇÃO. AUSÊNCIA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. 1. Não há falar em constrangimento ilegal decorrente da homologação pelo Juiz de remissão concedida pelo Ministério Público, simultaneamente à aplicação de medida socioeducativa - prestação de serviços à comunidade, ante a possibilidade de sua cumulação, *ex vi* do art. 127 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Precedentes. 2. Recurso especial conhecido e provido”. (STJ. *REsp 226159/SP* - Sexta Turma - Relator Min. Fernando Gonçalves - DJ de 21/08/2000. p. 177).

¹⁹ Na verdade, a remissão por iniciativa do Ministério Público é ato bilateral complexo, uma vez que só se completa mediante a homologação da autoridade judiciária”. (In: Estatuto da Criança e do Adolescente. Belo Horizonte: Del Rey 2004. p. 264).

²⁰ “Assim, quando o *Parquet* concede a remissão e nela inclui a aplicação de medida socioeducativa para o adolescente, promove nos autos a sua opção em não representar, submetendo este entendimento ao Poder Judiciário, que *decidirá* se o homologa, determinando, ou não, ao jovem o seu cumprimento. Portanto, o fato de o *cumprimento* da medida depender da decisão judicial homologatória para *receber exigibilidade* (art. 181, parágrafo 1o, ECA) não obsta a que a sua *aplicação* seja incluída no ato remissivo promovido pelo Ministério Público”. (In: Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos”, coordenadora Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. Rio de Janeiro: Lúmen Juris 2006. p. 791).

Brasil: uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1993.

_____. BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. *Criança não é risco, é oportunidade: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária/Instituto Promundo, 2000.

_____. ; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: PUC/Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irma. *Assistência à Infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.

_____. *Meninos Desvalidos e Menores Transviados: A trajetória da Assistência Pública até a Era Vargas*. In: PILOTTI, Francisco;

RIZZINI, Irene (Orgs.) *A Arte de governar crianças: a história das*

²¹ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 127 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. REMISSÃO CONCEDIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA IMPOSTA PELA AUTORIDADE JUDICIÁRIA. POSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. PRECEDENTE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. O acórdão recorrido declarou a inconstitucionalidade do artigo 127, in fine, da Lei n° 8.089/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), por entender que não é possível cumular a remissão concedida pelo Ministério Público, antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, com a aplicação de medida socioeducativa. 2. A medida socioeducativa foi imposta pela autoridade judicial, logo não fere o devido processo legal. A medida de advertência tem caráter pedagógico, de orientação ao menor e em tudo se harmoniza com o escopo que inspirou o sistema instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. 3. A remissão pré-processual concedida pelo Ministério Público, antes mesmo de se iniciar o procedimento no qual seria apurada a responsabilidade, não é incompatível com a imposição de medida socioeducativa de advertência, porquanto não possui esta caráter de penalidade. Ademais, a imposição de tal medida não prevalece para fins de antecedentes e não pressupõe a apuração de responsabilidade. Precedente. 4. Recurso Extraordinário conhecido e provido. (STF . RE 248018/SP. Relator Min. Joaquim Barbosa , julgamento: 06/05/2008. Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-04 PP-00728 RTJ VOL-00205-01 PP-00422 RT v. 97, n. 876, 2008, p. 537-541 LEXSTF v. 30, n. 359, 2008, p. 235-244 RMP n. 36, 2010, p. 247-254).

políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.
Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora
Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no
início do século. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das
crianças no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

²² EMENTA: *HABEAS CORPUS*. ECA. ATO INFRACIONAL EQUIPARADO A NARCOTRAFICÂNCIA. INTERNAÇÃO POR PRAZO INDETERMINADO. ROL TAXATIVO DO ART. 122 DO ECA. AUSÊNCIA DE VIOLÊNCIA OU GRAVE AMEAÇA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. PARECER DO MPF PELA CONCESSÃO DO *WRIT*. ORDEM CONCEDIDA, APENAS PARA ANULAR A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU NO TOCANTE À MEDIDA DE INTERNAÇÃO, A FIM DE QUE OUTRO *DECISUM* SEJA PROLATADO, DEVENDO, ENQUANTO ISSO, PERMANECEREM OS MENORES EM LIBERDADE ASSISTIDA, SE POR OUTRO MOTIVO NÃO ESTIVEREM INTERNADOS. 1. A medida de internação por prazo indeterminado é de aplicação excepcional, de modo que somente pode ser imposta ou mantida nos casos taxativamente previstos no art. 122 do ECA, e quando evidenciada sua real necessidade. 2. Esta Corte já pacificou a orientação de que a gravidade do ato infracional equiparado a narcotraficância, por si só, não autoriza a aplicação da medida socioeducativa de internação. 3. Parecer do MPF pela concessão da ordem. 4. *Habeas Corpus* concedido, apenas para anular o acórdão do Tribunal *a quo*, no tocante à medida de internação, a fim de que outro *decisum* seja prolatado, devendo, enquanto isso, permanecerem os menores em liberdade assistida, se por outro motivo não estiverem internados. (T5. *Habeas corpus* Nº 135.787 - SP Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 14/10/2010).

²³ Art. 198. Nos procedimentos afetos à Justiça da Infância e da Juventude fica adotado o sistema recursal do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e suas alterações posteriores, com as seguintes adaptações.

²⁴ ATO INFRACIONAL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ASSISTENTE DE ACUSAÇÃO. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. APLICAÇÃO DAS REGRAS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PRECEDENTE DO STJ. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. 1. A Lei 8.069/90, em seu art. 198 (capítulo referente aos recursos), prevê a aplicação subsidiária das regras do Código de Processo Civil, motivo pelo qual não cabe estender a aplicação dos arts. 268 a 273 do Código de Processo Penal, que trata da figura do assistente da acusação, ao procedimento contido no ECA. 2. “Considerando o caráter de lei especial do Estatuto da Criança e do Adolescente, na qual não há qualquer referência à figura do assistente da acusação, ele é parte ilegítima para interpor recurso de apelação, por falta de previsão legal” (*REsp 605.025/MG*, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ de 21/11/05). 3. Recurso especial desprovido. (STJ. *T5 - REsp 1044203/RS*, Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJe 16/03/2009).

