

LILIAN REGINA ZEOLA

**A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS: AS
CONTRADIÇÕES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL E DE PROTEÇÃO ESPECIAL NOS ABRIGOS
DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS NO PERÍODO
DE 2000 A 2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO – MESTRADO
Campo Grande/MS
Ano 2007**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Z56c

Zeola, Lilian Regina.

A criança como sujeito de direitos : as contradições das políticas de educação infantil e de proteção especial nos abrigos do município de Campo Grande, MS no período de 2000 a 2004 / Lilian Regina Zeola. -- Campo Grande, MS, 2007.

177 f. ; 30 cm.

Orientador: Maria de Lourdes Jeffery Contini.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
Centro de Ciências Humanas e Sociais.

1. Educação de crianças – Campo Grande, MS. 2. Políticas públicas – Campo Grande, MS. 3. Assistência a crianças e adolescentes – Campo Grande, MS. I. Contini, Maria de Lourdes Jeffery. II. Título. III. Título: As contradições das políticas de educação infantil e de proteção especial nos abrigos do município de Campo Grande, MS no período de 2000 a 2004.

CDD (22) 372.21098171

LILIAN REGINA ZEOLA

**A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS: AS
CONTRADIÇÕES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL E DE PROTEÇÃO ESPECIAL NOS ABRIGOS
DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS NO PERÍODO
DE 2000 A 2004**

Dissertação apresentada como exigência final
para obtenção do grau de Mestre em Educação
à Comissão Julgadora Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
Federal de Mato Grosso do Sul sob a
orientação da Professora Doutora Maria de
Lourdes Jeffery Contini.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO – MESTRADO
Campo Grande/MS
Ano 2007**

COMISSÃO JULGADORA:

Prof^a. Dr.^a Maria de Lourdes Jeffery Contini

Prof^a. Dr.^a Regina Tereza Cestari de Oliveira

Prof. Dr. David Victor-Emmanuel Tauro

Prof^a. Dr.^a Mônica de Carvalho Magalhães Kassar

AGRADECIMENTOS

Terminada esta etapa, chegou a hora de registrar os meus reconhecimentos a todos aqueles que, de uma forma ou outra, colaboraram para que esta pesquisa fosse possível.

Gostaria de salientar que a presente pesquisa é resultado de anos de trabalho, estudos, planejamentos, tentativas de executá-la e extremo desejo de realizá-la. Foram muitas pessoas que me apoiaram e que possibilitaram de algum modo a sua realização.

Gostaria de registrar os meus agradecimentos a toda equipe de Psicólogas e Assistentes Sociais do Fórum da Comarca de Campo Grande, com especial carinho as colegas Rosa, Renata, Vanessa, Maria Augusta, Márcia e Marilene, como também à juíza da 1ª Vara da Infância e da Adolescência Dra. Maria Izabel de Mattos Rocha, as quais compartilharam diariamente minhas dúvidas e descobertas.

Assim, gostaria também de registrar os meus agradecimentos a todos os professores do Mestrado em Educação, à secretaria do mestrado (em especial à Jacqueline), aos colegas de turma, e as colegas Kátia Regina Nunes Ribeiro, Regina Maria Horta Barbosa de Oliveira, Cynthia Garcia Oliveira, Edir Neves Barboza, Raquel Elisabeth Saes Quiles, que sempre estiveram presentes nas minhas indagações, dúvidas e discussões, e que foram grandes incentivadoras da minha pesquisa.

Meus agradecimentos especiais aos professores Prof. Dr. Antonio Carlos do Nascimento Osório, Profª. Dr.ª Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, Profª. Dr.ª Silvia Helena Andrade de Brito, Profª. Dr.ª Elcia Esnarriaga de Arruda e Profª. Dr.ª Mônica de Carvalho Magalhães Kassar, que muito colaboraram com minhas análises sobre o tema da infância.

As alunas Gláucia da Silva Gatinho Xavier e Izabel Cezar Figueira, do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que estagiaram na 1ª Vara de Infância e Juventude no ano de 2005 pela sua colaboração e dedicação nas pesquisas sobre os abrigos no município de Campo Grande.

Devo também imenso reconhecimento aos professores Prof. Dr. David Victor-Emmanuel Tauro e à professora Prof^a. Dr.^a Regina Tereza Cestari de Oliveira que, compondo a banca de qualificação, trouxeram inúmeras contribuições para que este texto ganhasse a sua forma definitiva, e em que diversas ocasiões me proporcionaram fontes e bibliografias, de muita valia ao estudo que aqui empreendi.

Nesse sentido, gostaria também de lembrar, com especial admiração, ao psicólogo, escritor e amigo, Antonio José Ângelo Motti, mencionando a importância de seus estudos, pesquisas e ações em defesa dos direitos à criança e ao adolescente para o estudo que aqui apresento.

De maneira especial, gostaria de expressar minha gratidão a todos meus amigos queridos que souberam, compreender minha ausência nesse período e que foram acolhedores e pacientes por compreenderem meus períodos de recolhimento da vida social.

Agradeço com carinho à minha querida família que sempre me proporcionou estrutura emocional e material para que eu chegasse até aqui. Obrigado ao meu pai, a minha mãe, pela convivência familiar afetiva, pelos seus esforços, priorizando sempre o caminho do conhecimento com amor. Agradeço aos meus filhos Leonardo e Gabriela que souberam compreender a minha ausência física, agradeço por serem filhos maravilhosos e grandes colaboradores nesse período, em especial.

Por fim, registro meu respeito, reconhecimento e admiração à minha orientadora, Prof^a. Dr.^a Maria de Lourdes Jeffery Contini, pessoa humana, possuidora de grande sabedoria, persistência e tenacidade na defesa das questões da infância e de seus direitos, meus profundos agradecimentos pela oportunidade de aprender com ela. Muito obrigada.

RESUMO

Neste trabalho foram investigadas as ações da Política de Educação Infantil no que concerne aos direitos das crianças abrigadas frequentarem os Centros de Educação Infantil. Foram analisadas as Políticas de Proteção Especial, cujas crianças abrigadas em instituições de abrigo governamentais e não governamentais no município de Campo Grande – Mato Grosso do Sul, as quais tiveram seus direitos ameaçados ou violados na convivência familiar. Nessa perspectiva, foi objetivada a compreensão dessa situação, se há a possibilidade de convergência de atuação entre essas duas políticas sociais, a fim de garantir os direitos às crianças. Foram analisados de que forma os direitos confirmados nos documentos oficiais foram exercidos na prática diária com essas crianças, dentro do contexto social e político da sociedade capitalista. Desta forma, foi investigada a possível interface entre as políticas de Educação Infantil e as políticas de Proteção Especial, utilizando como metodologia de pesquisa a análise dos documentos oficiais referentes à infância, bem como a observação das práticas nos abrigos. Dentre os documentos que foram analisados, destacamos: a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996), o Plano Nacional de Educação (2000), que foram marcos na história da infância e estão presentes nas conquistas obtidas na área. Foi constatada que a proporção de abrigos não-governamentais no município de Campo Grande demonstra claramente a dimensão política presente na relação público-privado, na qual foi verificada a retirada do município das políticas públicas sociais, demonstrando sua consonância com as ações neoliberais. Assim, a retirada proposital do Estado na execução das políticas públicas e sua suposta fragilidade nas áreas sociais, vêm incentivando os grupos particulares, as instituições filantrópicas e as organizações religiosas a ocuparem este lugar, o que desconfigurando completamente a função do Estado no que concerne às suas obrigações de implementar e executar ações que possibilitem a viabilização de políticas públicas sociais. Neste cenário, foi constatada que a interface entre a Política de Educação Infantil e a Política de Proteção Especial, apesar dos documentos oficiais garantirem legalmente tais ações, não foram efetivadas na realidade das instituições que oferecem serviços denominados abrigos governamentais e não-governamentais no período de 2000 a 2004 no município de Campo Grande/MS.

Palavras-chave: Política de Educação Infantil, Crianças abrigadas, Política de Proteção Especial.

ABSTRACT

In this work, the actions of the Infant Educational Policy regarding the rights to education of sheltered children attending Infant Education Centers. Special Protection Policies were investigated and the conditions under which children are sheltered in government and non-government shelter institutions in the municipality of Campo Grande [MS], children whose rights have been threatened or violated within the family were analyzed. With this perspective, the comprehension of this situation was attempted in order to enquire about the possibility of converging action between these two social policies, in order to guarantee children's rights. Rights confirmed in official documents were analyzed regarding the forms they were exercised in daily practice with these children within the social and political context of capitalist society. Thus, an investigation was made of a possible interface Infant Education and Special Protection policies, using for the methodology of documental research and analysis dealing with infancy. Among the documents analyzed, stress is put on the Universal Declaration of Children's Rights [1959], the Federal Constitution [1988], the Statute of the Child and the Adolescent – ECA [1990], The Organic Law of Social Assistance - LOAS the Law of Directives and Bases of National Education [1996] and the National Plan of Education [2000], considered landmarks in the history of infancy and present in the conquests obtained in the area of infancy. It was found that the proportion of non-governmental shelters in the municipality of Campo Grande clearly demonstrated the political dimension present in the public-private relation, which verified the propositional retreat of the municipality in its public social policies, demonstrating its consonance with neoliberal policies. This the propositional retreat of State in the execution of public policies and its supposed fragility in the social areas, has been incentivizing private groups, philanthropic institutions and religious organizations to occupy this space, thus completely disconfiguring the function of the State as concerns its obligations of implementing and executing actions that permit the viability of public social policies. In this scenario, it was found that the interface between Infant Education Policy and Special Protection Policy, despite official documents legally guaranteeing such actions, is not effectuated in the reality of these institutions that offered services, denominated, governmental and nongovernmental shelters during the period 2000-2004 in the municipality of Campo Grande, MS.

Keywords: Infant Education Policy, Sheltered children, Special Protection Policy

LISTA DE SIGLAS

ABESC - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ACP - Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública
AEC - Associação de Educação Católica
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ARE - Agência Regional de Educação
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CAPs – Centros de Atendimento Psicológico
CBE - Câmara de Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEINF's - Centros de Educação Infantil
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CF – Constituição Federal
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CME - Conselho Municipal de Educação
COEDI – Coordenadoria Geral de Educação Infantil
CONFENEN – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA – Estados Unidos da América
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
FAPEMS - Fundação de Apoio Pesquisa e Ensino de Mato Grosso do Sul
FASUL - Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul
FBCIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FETEMS - Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FMIA – Fundo Municipal para a Infância e a Adolescência

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

FDCA – Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MS – Mato Grosso do Sul

NOB – Norma Operacional Básica da Assistência Social

NOFE – Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMEP - Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OREALC – Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe

PNBEM - Política Nacional de Bem-Estar do Menor

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROAPE - Programa de Atendimento ao Pré-escolar

PROEPRE - Programa de Educação Pré-escolar

PROMOSUL - Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul

PRONAV - Programa Nacional do Voluntariado

PT - Partido dos Trabalhadores

SAM - Serviço de Assistência aos Menores

SAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SASC - Secretaria Estadual da Ação Social e Comunitária

SAST - Secretaria de Ação Social e Trabalho de Campo Grande-MS

SDS - Secretaria de Desenvolvimento Social

SEB - Secretaria de Ensino Básico

SEBEM - Secretaria Municipal de Bem-Estar

SEE - Secretaria Estadual de Educação

SEMCA – Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

SIMTED - Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação

SINEPE - Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul

SME - Sistema Municipal de Ensino

SUS - Sistema Único de Saúde

TJ – Tribunal de Justiça

UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - PORTARIA QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO NÚCLEO DE ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ENTIDADES DE ABRIGO – NOFE	144
ANEXO 2 – DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA PARA CADASTRAMENTO NO NOFE	156
ANEXO 3 – FICHA DE INSCRIÇÃO DAS ENTIDADES NO NOFE	157
ANEXO 5 – GUIA DE DESABRIGAMENTO	158
ANEXO 5 – GUIA DE DESABRIGAMENTO	159
ANEXO 6 – FICHA DE COMUNICAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR SOBRE O ABRIGAMENTO DE CRIANÇA/ADOLESCENTE	160
ANEXO 7 – FICHA CADASTRAL DE IDENTIFICAÇÃO DE ENTIDADE DE ABRIGO	161
ANEXO 8 - DECRETO Nº. 6.590, DE 12 DE AGOSTO DE 1992. REGULAMENTA A LEI N. 2.892, DE 09 DE JUNHO DE 1992, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-CMDCA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.....	163
ANEXO 9 - DELIBERAÇÃO Nº. 29/99/CMDCA. ESTABELECE PARÂMETROS PARA OS PROGRAMAS DE ABRIGO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE-MS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.....	165

SUMÁRIO

RESUMO.....	07
ABSTRACT.....	08
LISTA DE SIGLAS.....	09
LISTA DE ANEXOS.....	12
 INTRODUÇÃO.....	 15
 CAPÍTULO I O CONCEITO DE INFÂNCIA: ABANDONO X ATENDIMENTO À CRIANÇA.....	 25
1 A concepção de infância na Europa e no Brasil.....	26
2 A assistência à criança no Brasil de 1920 a 1964.....	34
3 A política de assistência à infância de 1964 a 1985.....	38
 CAPÍTULO II A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL.....	 44
1 As transformações do Estado na Sociedade Capitalista.....	45
2 A crítica marxista ao Estado Burguês e os aportes teóricos de Gramsci.....	48
3 As crises no Estado Capitalista e os desdobramentos para a Infância.....	51
 CAPÍTULO III AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E DE EDUCAÇÃO INFANTIL E OS DIREITOS DA CRIANÇA.....	 59
1 As mudanças na política de Educação a partir de 1988	61
2 Educação Infantil: garantias necessárias à criança.....	68
3 A Educação Infantil em Mato Grosso do Sul.....	72
 CAPÍTULO IV AS LEIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO EM ABRIGOS.....	 83
1 A legislação específica à criança e ao adolescente: direitos e deveres.....	85
2 As políticas de proteção especial e as medidas de proteção em abrigo.....	90
3 O direito da criança e do adolescente à convivência familiar.....	96

CAPÍTULO V AS INSTITUIÇÕES DE ABRIGOS: ESPAÇOS DE PROTEÇÃO OU DE RECLUSÃO?.....	105
1 A realidade dos abrigos: que lugar é esse?.....	106
2 Os abrigos no município de Campo Grande.....	111
3 Os abrigos infantis e suas práticas.....	115
4 Algumas análises que esta pesquisa possibilitou.....	125
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 136
 ANEXOS.....	 143
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 171

INTRODUÇÃO

No Brasil, várias mudanças políticas, econômicas, sociais e tecnológicas possibilitaram um maior questionamento sobre os temas relacionados à infância e de seus direitos. Dentre eles os direitos à educação infantil como importante política pública social. Na tentativa de construção de uma nova sociedade, no contexto atual, a condição da criança foi sendo redefinida, passando de papel secundário e indiferenciado à condição central.

Assim, falar-se dos direitos da criança é reportar-se à Declaração dos Direitos da Criança¹, de 1959, que deu início a uma série de iniciativas visando o estabelecimento de um novo marco jurídico, constituindo-se em um dos instrumentos mais considerado no âmbito legal, apoiado e acolhido pela sociedade. Trinta anos depois, em 1989, a Declaração foi ratificada e ampliada em seu conteúdo com o advento da Convenção Internacional dos Direitos da Criança², signatada por mais de 160 países membros da Organização Internacional das Nações Unidas.

Falar de direitos é falar também de proteção à criança, e dos documentos que lhes asseguram tais direitos. Desta forma, trar-se-á neste estudo uma análise desses documentos e a suas execuções.

Em 1988, a Constituição Federal³ já incorporando as idéias que seriam aprovadas pela Convenção de 1989, inovou a concepção sobre a infância trazendo para a legislação magna a Doutrina da Proteção Integral⁴. Na Doutrina de Proteção Integral a criança é vista como cidadã plena, sujeito de direito, a quem são destinadas proteções específicas e prioritárias.

¹ Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. Proclama que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da sociedade, os direitos e as liberdades aqui enunciados e apela a que os pais, os homens e as organizações voluntárias, as autoridades locais e os Governos nacionais reconheçam estes direitos e se empenhem pela sua observância mediante medidas legislativas e de outra natureza.

²A Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente foi aprovada pelo Congresso Nacional, através do decreto Legislativo nº. 28, de 14 de setembro de 1990, e promulgada pelo presidente da República, pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990.

³BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, texto promulgado em 05 de outubro de 1998, Brasília: Senado Federal- Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

⁴BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº. 8069 de 13 de julho de 1990. Campo Grande, Gráfica Rui Barbosa, 1991 –Livro I - Parte Geral - Título I – Das disposições Preliminares- Proteção Integral.

Como forma de especificar a Doutrina da Proteção Integral incorporada na Constituição Federal de 1988, em 1990, o Brasil aprovou o Estatuto da Criança e do Adolescente⁵ - ECA, lei n. 8.069/90. O Estatuto em seu livro II, artigo 101, garantiu à criança e ao adolescente que se encontrava em situação de violação de direitos a medida de proteção. Esta medida de proteção, segundo artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é aplicável sempre que os direitos da criança e do adolescente garantidos por lei forem ameaçados ou violados. De acordo com a gravidade da violação dos direitos, tal medida pode resultar quando necessário no abrigamento imediato da criança. Então, abrigar é proteger? De que forma podemos garantir que abrigar uma criança é protegê-la. O abrigo isola ou protege? Essas questões da infância, que aqui se apresentam sempre se constituíram em questionamentos. Como psicóloga infantil sempre, priorizei em meus estudos e em minhas atividades profissionais as discussões, reflexões e análises sobre a infância e seus direitos.

Especificamente no ano de 1994, atuei na área da Infância, como diretora da Divisão de Apoio Sócio-familiar na Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCA, período no qual os projetos e as ações elaborados e realizados se pautavam pela adoção dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como psicóloga judiciária na 1ª Vara da Infância e da Juventude do Fórum da comarca de Campo Grande desde o ano de 2002, algumas questões despertaram-me a necessidade de esclarecer alguns pontos relevantes, principalmente sobre os abrigos e as políticas e documentos que alicerçam seu funcionamento.

Ao ter a minha atuação voltada para as ações judiciais que envolvem o abrigamento e o desabrigamento de crianças, como também na elaboração de laudos psicológicos, a fim de auxiliar as decisões judiciais sobre as ações referente à pedidos de suspensão e/ou destituição do poder familiar, tutela, guarda, adoção nacional e internacional, essas questões ressurgiram e foram se colocando como interrogações na minha prática profissional.

Em 2005, com o ingresso no curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, tais questões voltaram a compor minhas preocupações,

⁵BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº. 8069 de 13 de julho de 1990. Campo Grande, Gráfica Rui Barbosa, 1991.

somando-se a outras indagações já existentes quando atuava junto à 1ª Vara da Infância e da Juventude do Fórum de Campo Grande.

Assim, os eixos que nortearam meu projeto de pesquisa vieram desses momentos de profundas indagações sobre as questões da infância e do desejo de investigar a possível intersecção entre a educação infantil e as medidas de proteção nos abrigos, e da efetividade desses direitos.

Para a conclusão desta etapa de estudo, esta pesquisa se apresenta como dissertação de mestrado intitulada: A criança como sujeito de direitos: as Contradições das Políticas de Educação Infantil e de Proteção Especial nos abrigos do município de Campo Grande/MS no período de 2000 a 2004.

Esta pesquisa se constitui numa análise documental, de pareceres, portarias, leis e documentos relativos à infância no contexto Municipal, Estadual e Federal, referentes às Políticas de Educação Infantil, e as Políticas de Assistência Social e a sua materialidade quanto à implementação e execução dessas políticas na rede de abrigos do município de Campo Grande, que acolhem crianças desde seu nascimento até seis anos de idade.

Dentre os documentos que contribuirão para esta análise, teremos a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1998, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, lei n. 8069, de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, de 1996, o Plano Nacional de Educação - PNE de 2001, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1997, a Portaria n. 02/2001 da 1ª Vara da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre o funcionamento do Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo - NOFE, na comarca de Campo Grande, a Deliberação n. 29/1999 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente⁶ - CMDCA / Parâmetros para os Programas de Abrigo no município de Campo Grande. Ainda serão elencados outros documentos de relevada importância, no decorrer deste estudo.

Nesse contexto, o objetivo do presente estudo se destina a atender a necessidade de conhecimento científico no que se refere à análise das políticas públicas de educação

⁶ CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES. Parâmetros para os Programas de Abrigo no município de Campo Grande - Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

e de proteção no que concerne a execução das ações voltadas para a concretização da garantia de direitos à criança.

Assim, para analisarmos a executoriedade das ações contidas nas leis e nos documentos oficiais relativos à infância, não podemos deixar de analisar o funcionamento das instituições legalmente constituídas como abrigos.

O critério principal utilizado nesta pesquisa para que uma entidade tenha sido considerada como abrigo, foi o afastamento da criança da convivência familiar, bem como a inscrição das entidades no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA.

De acordo com artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o abrigo é um serviço de proteção social especializada, que por encaminhamento dos Conselhos Tutelares⁷ ou outros órgãos de defesa dos direitos da infância e juventude, ou ainda, por decisão judicial, oferece acolhida à criança e ao adolescente que se encontra afastado do convívio familiar.

Desta forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um reordenamento para o funcionamento dos abrigos, isto é, propôs uma adequação das instituições que atendem às crianças abrigadas de modo a superar o assistencialismo e a filantropia. Assim, segundo o ECA, o abrigo se configura como moradia coletiva, que deve abrigar criança de ambos os sexos, em diferentes idades e manter o grupo de irmãos na mesma unidade de atendimento. Estabelece que a unidade de abrigo deve em seu funcionamento se assemelhar a uma convivência de pequenos grupos, o que exige o convívio reduzido de crianças e adolescentes, e não mais o perfil dos grandes orfanatos.

De acordo com o ECA, durante o período em que a criança estiver abrigada, o abrigo⁸ deverá responsabilizar-se pela criança em seus aspectos psicossociais, jurídicos e educacionais (enquanto estiver abrigada deverá ter acesso à educação infantil), bem como realizar o acompanhamento para a reintegração familiar, para isso deve propor ações para o desabrigamento, a fim de garantir à criança e ao adolescente a possibilidade

⁷Resolução n ° 75 de 22 de outubro de 2001. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências

⁸BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº. 8069 de 13 de julho de 1990. Campo Grande, Gráfica Rui Barbosa, 1991. Artigo 92 Parágrafo único - O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

de retorno à convivência familiar, ou em sua família de origem ou em família substituta, por meio de guarda ou adoção.

Constatamos que no município de Campo Grande, a rede de proteção de abrigos é constituída por onze instituições, sendo elas quatro governamentais e sete não governamentais, com capacidade de atendimento que totalizam cento e cinquenta vagas distribuídas entre as instituições, que atendem desde recém-nascidos até os adolescentes que ainda não completaram dezoito anos de idade.

Priorizamos nesta pesquisa a análise dos abrigos que atendem as crianças desde seu nascimento até os seis anos de idade. Foram investigados seis abrigos que atendem a esta característica, inclusive uma instituição que oferece atendimento especializado às crianças portadoras do vírus HIV.

Desta forma, considerando que a medida de proteção em abrigo, mesmo na intenção de proteger a criança de situações de maus-tratos ou violência, ao acolher a criança, invariavelmente, rompe com sua rotina pessoal e com seu vínculo e convivência familiar, transformando a rotina da criança na rotina da instituição.

Ponderamos que nesta situação de perda total ou momentânea do convívio familiar, e, em decorrência de uma situação de instabilidade emocional e afetiva que a criança está vivendo, apontamos que é exatamente neste momento que a criança necessita da garantia de seus outros direitos, que estão definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, que são: direito ao lazer, direito a receber visitas, direito à educação infantil, direito a ser atendida em suas necessidades básicas.

Desta forma enfocamos o direito a freqüentar os Centros de Educação Infantil em que estava matriculado antes do abrigamento, ou a freqüentar a pré-escola ou o Centro de Educação Infantil mais próximo do abrigo. O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Artigo 54, IV esclarece:

Artigo 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência à escola.

Assim, além da efetivação de um direito postulado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a freqüência das crianças nas unidades de educação infantil é de importância significativa para a reconstituição de suas relações sociais. Pois já é sabido que o conhecimento adquirido pela criança se constitui por meio dos contextos familiares, escolares, sociais e culturais. A convivência da criança com outras crianças num contexto educativo possibilitará o desenvolvimento dos processos de construção de suas singularidades e ao mesmo tempo conhecimento social e cultural.

Neste trabalho, apontamos que mesmo que a criança se encontre abrigada, protegida por uma medida judicial, entendemos como fundamental a garantia de seu direito à educação. A educação infantil é legalmente definida como primeira etapa da educação básica⁹, e considerada um direito da criança e um dever do Estado, assegurada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes de Base da Educação¹⁰ - LDB e pela Lei da Assistência Social¹¹ – LOAS, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desta forma, esta pesquisa investigará se efetivamente os direitos à educação infantil estão sendo garantidos às crianças que se encontram em situação de abrigamento no município de Campo Grande/MS.

Neste sentido, apontamos algumas indagações: Está sendo garantida à criança que se encontra abrigada o direito à freqüentar os Centros de Educação Infantil?

⁹BRASIL.Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Cap. II – Da Educação Básica.

¹⁰Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB - Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

¹¹Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Capítulo I – Artigo 1º - 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 da população.

Prevalece na prática diária dos abrigos a idéia de que a criança pequena só necessita de cuidados com a higiene e alimentação? Quem é a criança abrigada, que lugar esta criança e sua família ocupam na sociedade capitalista?

Assim, o desenvolvimento desta pesquisa, apresentará em sua metodologia a análise documental e identificação de informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses relevantes. Ponderamos que a análise documental permitirá uma gama de possibilidades de interpretação e apreciações, pois os documentos oferecem um conteúdo extenso e rico em informações.

De acordo com os estudos de Lüdke e André (1986, p.38):

Embora pouco explorada não só na área de educação como em outras áreas de ação social, a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas de outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

Nessa perspectiva apreciou-se os dados e informações quantitativos e qualitativos, com a finalidade de perceber a complexidade da realidade pesquisada, bem como a variedade dos acontecimentos e dos fatos, que se configuram no decorrer da pesquisa.

No que se refere à coleta de dados, este procedimento foi acompanhado de forma sistematizada, sendo consultadas bibliografias pertinentes ao tema pesquisado, além de um vasto número de documentos oficiais, informações, e registros dos abrigos, que continham informações referentes ao estudo, com o objetivo de subsidiar e esclarecer os elementos presentes investigados. Foi de extrema importância a condução da pesquisa como um todo, sendo importante cada etapa e não apenas os resultados finais.

Na análise dos dados e dos resultados, foram assinaladas as abstrações e interpretações necessárias, pois o ponto mais relevante foi o processo de elaborações e construções que se desenvolveram, a partir da análise e do cruzamento de informações e dados obtidos e não apenas as evidências que comprovaram as hipóteses definidas no início dos estudos.

As reflexões acerca dos resultados desta pesquisa compõem o conteúdo

principal deste trabalho, acreditando que o grande desafio surgirá posteriormente. A partir das constatações de informações que possibilitem o re-conhecimento da realidade dos abrigos do município de Campo Grande e de suas possíveis inadequações no atendimento às crianças.

Assim no primeiro capítulo, buscamos historicizar o abandono de crianças na Europa e no Brasil e o surgimento das práticas filantrópicas, por meio das ordens religiosas, e das práticas higienistas, voltadas para correção dos hábitos familiares. A questão da infância retratada no século XIX aponta para o desprezo e a desconsideração com a infância, através de altos índices de mortalidade infantil, a utilização de trabalho infantil e o abandono de crianças, principalmente de meninas em asilos e orfanatos. Trataremos também neste capítulo, o surgimento da família burguesa, voltada à exaltação do amor materno, e do afeto nos cuidados com as crianças.

No segundo capítulo, aborda-se as idéias postuladas pelos pensadores da época sobre o liberalismo e o neoliberalismo, a construção da sociedade capitalista, e de suas conseqüências para as políticas públicas para a infância. Aponta-se nesse capítulo o aprofundamento de nossas análises dos contextos macroeconômicos nacionais e internacionais e das políticas governamentais. Políticas essas que não podemos deixar de contextualizar pela insuficiência nas execuções das políticas públicas que não conseguem proteger os amplos setores da população que se encontra em situação de vulnerabilidade, dentre eles os segmentos das crianças e dos adolescentes.

No terceiro capítulo, discorreremos sobre a Educação Infantil, a construção histórica deste direito às crianças pequenas, que contém desafios, retrocessos, mas que possui também avanços significativos. A Educação Infantil elencada como um direito e uma conquista em favor das crianças, e da necessidade social deste segmento como processo educativo e não apenas assistencial. Sendo os Centros de Educação Infantil um dos importantes espaços de vinculação social e cultural às crianças, e, por conseguinte um dos pontos fundamentais do sistema de garantias, dentro do eixo da promoção de direitos.

No quarto capítulo, apresentamos os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Política de Proteção Integral, como um sistema de normas jurídicas nas quais crianças e adolescentes são titulares de interesses subordinantes frente à família, à

sociedade e ao Estado. Abordamos ainda as situações das famílias que por vezes se vêem impedidas da convivência familiar com suas crianças devido as dificuldades sociais, econômicas, emocionais que se encontram tais famílias, e na ausência dessas condições os abrigos assumem esta responsabilidade.

No quinto capítulo, analisamos o funcionamento dos seis abrigos pesquisados à luz do reordenamento proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente às instituições de abrigo após 1990. As análises se destinam aos abrigos que atendem crianças pequenas, desde seu nascimento até seis anos de idade e as condições em que estão sujeitas estas crianças na sua rotina diária, bem como se estão ou não sendo garantidas a elas o direito a frequentarem as instituições de educação infantil denominadas no município de Campo Grande como Centros de Educação Infantil – CEINFs.

Verificamos por meio dos dados levantados pela pesquisa que, embora a medida de abrigamento seja designada como excepcional e provisória, na realidade, não é desta forma que ela é exercida na sua materialidade. O abrigamento, ao invés de ser uma medida que assegure um período curto de convivência da criança na instituição, estende-se por semanas, meses ou até por anos, em alguns casos, contrariando todos os preceitos legais dos documentos analisados na pesquisa.

Em algumas instituições de abrigo, as crianças vivenciam além da ausência dos vínculos familiares e de suas rotinas domiciliares, a ausência de relações sociais fora do âmbito do abrigo. O abrigo não assegura o acesso e o exercício do direito a educação infantil através de matrícula e frequência nos Centros de Educação Infantil - CEINFs, permanecendo a criança reclusa no abrigo, sendo-lhe apenas garantidos os cuidados com proteção, alimentação e higienização.

Acreditamos que as considerações finais desta pesquisa, além de apontar dados sociológicos sobre a realidade campo-grandense, trarão também elementos para aprimorar as questões que envolvem as ações dos abrigos quanto às garantias educacionais voltadas para a concretização dos direitos à infância.

Por fim, surgiram várias questões que passaram a existir no cotidiano das ações junto aos abrigos e esta pesquisa analisou-as, considerando a interface entre as políticas educacionais e políticas de proteção como um dos pontos fundamentais do sistema de

garantias, dentro do eixo da política de promoção de direitos, e de sua inestimável importância na vida das crianças que vivem em abrigos.

Esperamos que os apontamentos realizados nesta pesquisa possam subsidiar uma reflexão e até mesmo a possibilidade de alteração nas práticas daqueles que operam direta e indiretamente na realidade dos abrigos no município de Campo Grande.

CAPÍTULO I

O CONCEITO DE INFÂNCIA: ABANDONO X ATENDIMENTO À CRIANÇA.

“Entre a raiz e a flor há o tempo”.
Carlos Drummond de Andrade

Este capítulo traz elementos que contribuirão para elucidar as diferentes percepções da sociedade sobre a construção do conceito infância e, principalmente, sobre a singularidade reservada às crianças que, outrora, nem sempre existiu. A importância histórica desta temática permitirá a compreensão da infância ou do sentimento de infância como um fenômeno histórico, que é construído pela, e, na sociedade.

Na sociedade do século XVIII, os padrões estabelecidos para a infância, no que se referem à moral, saúde e educação, eram distintos daqueles encontrados entre os adultos. O surgimento do sentimento de infância associa-se ao fortalecimento da família, sobretudo, ao surgimento de novas formas de economia monetária. Com o surgimento da família nuclear, composta por menos integrantes, instala-se o sentimento de proteção entre seus membros; a ordem moral surge impulsionada pela renovação religiosa, visando a desenvolver um ambiente exclusivamente voltado à infância.

O sentimento de infância, construído historicamente, apresenta diferentes significados, pois ele surge para redefinir as relações familiares de grupos heterogêneos, dentro do modo de produção capitalista. Há grupos que desfrutaram desse sentimento, como as famílias dos nobres franceses. Há outros, contudo, que não exerceram esse sentimento, como no Brasil, onde a negação da infância foi vivenciada pelas crianças escravas e pelas crianças filhas de escravos. Sabe-se que o tratamento dado às crianças brancas não era o mesmo oferecido às crianças escravas negras. A estrutura da sociedade escravista não lhes possibilitava o exercício do sentimento de infância, considerando que

inúmeras famílias eram separadas e vendidas. A criança era ensinada para o trabalho, por meio de atividades cotidianas, e teria sua importância na medida em que crescesse e se tornasse hábil e produtiva.

Neste capítulo, não pressupomos a linearidade do sentimento de infância, por isso necessário se faz uma análise crítica das relações sociais e econômicas, para que se perceba a construção social da percepção da infância e da adolescência, no decorrer dos séculos, até as proposições das políticas voltadas aos direitos da infância na atualidade.

Assim, compreender algumas das práticas desenvolvidas até hoje nas instituições de abrigo no município de Campo Grande, considerando a concepção histórica que o conceito de infância vem se constituindo no decorrer dos tempos, permite-nos evidenciar determinados procedimentos e até mesmo, algumas posturas de atendimento realizadas pelos abrigos. Bem como a prioridade desses serviços de proteção especial no setor público municipal, e de que forma as garantias de direitos são realmente executadas, considerando que são preceitos legais de execução municipal.

1 A Concepção de Infância na Europa e no Brasil

Algumas questões se apresentam como centrais no estudo da infância, dentre elas o percurso histórico. Não obstante às dificuldades encontradas com os registros e documentações, devido à má conservação e destruição de arquivos, os estudos sobre a historiografia da infância na Europa obtiveram bons níveis de reconstituição.

No Brasil, a historiografia recebe uma importante referência dos estudos da Europa, sobretudo os estudos da França e da Itália entre os séculos XVII e XIX. De acordo com Trindade (1999, p. 04):

Devido à ausência de registros e não domínio da escrita pode-se observar grandes dificuldades nos estudos sobre a criança e o abandono no Brasil. O alto índice de analfabetismo e a dependência administrativa até as primeiras décadas do século XIX pontuam com grandes lacunas os registros e fontes tradicionalmente utilizadas para a história do Brasil. No que se refere às rodas e orfanatos, somam-se ainda o descaso com os arquivos das Santas Casas de Misericórdia.

Segundo Trindade (1999, p. 04), “é possível hoje afirmar que o pensar a respeito da infância no Brasil até o final do século XIX, em muito se aproxima da descrição, feita por Ariès e Badinter, sobre a situação da criança na França do Antigo Regime”.

A fim de aprofundar esse estudo, recorreremos a Philippe Ariès que, em sua obra, *História Social da Família e da Criança*, identificou os sinais da emergência do sentimento de infância, sendo seu objeto de estudo, basicamente a criança e a família na França Medieval.

A análise realizada por Ariès destacou-se por fornecer elementos capazes de nos conduzir em dois momentos históricos: o primeiro momento é o da constatação de ausência do sentido de “infância”, durante o Antigo Regime na Idade Média¹². O segundo momento se dá na definição da infância como um período distinto da vida adulta, e de um novo lugar assumido pela criança e pela família nas sociedades modernas. Sua obra precursora ficou conhecida como “história da infância” e motivou diversos trabalhos nesta área.

Segundo Ariès (1981), o sentimento de infância começou a aparecer por volta do século XVI, mas é no final do século XVI e início do século XVII, que a atitude em relação à criança passou a ser diferente. O cuidado dispensado à criança passou a inspirar novos sentimentos e uma nova forma de afetividade, além disso, a criança passa a ser exaltada e a ser fonte de distração.

No século XVII, surgiu o sentimento de exasperação, este sentimento vinha acompanhado de posições até mesmo contraditórias, “as crianças eram vistas ora como anjos bons, criaturas de Deus, ora como seres imperfeitos, que precisavam ser orientados e disciplinados” (ARIÈS, 1981, p.162). Tais concepções inspiraram a educação nos séculos seguintes, onde a disciplina e as punições para as correções da infância justificaram a utilização de palmatórias, varas e castigos variados.

De acordo com os estudos de Ariès (1981 p.11), a família se tornou "o lugar de uma afeição necessária entre os cônjuges e entre pais e filhos, algo que ela não era

¹²Na idade média, o sentimento de infância pouca importância ou relevância tinha, ou seja, a consciência das diferenças ou peculiaridades infantis que distinguia a criança do adulto era desconhecida. Quando a criança não necessitava mais dos cuidados da mãe ou ama, depois do desmame, por volta dos sete anos de idade, ela ingressava na comunidade dos adultos.

antes". O autor considera a noção de infância como algo que vai sendo construída, criada a partir das novas formas de falar e sentir dos adultos em relação ao destino das crianças. Segundo o autor, as próprias noções que diferenciam um menino de um adulto aparecem como criação prática a partir da conversação e dos afetos, que os grupos urbanos desenvolvem a respeito de suas crianças.

Nas revisões sobre a história da criança, tanto Ariès (1981) quanto Badinter (1985), se reportaram à constituição dos vínculos na instituição familiar nos séculos XVI e XVII, em que a exaltação ao amor materno era um fato tradicionalmente apresentado como instintivo e natural apoiado por um discurso onde só a mulher era capaz de educar e de cuidar dos filhos, por este vínculo ser referente apenas à "natureza feminina".

Elisabeth Badinter, filósofa e feminista francesa, causou grande polêmica no meio intelectual francês com suas obras. Além do entendimento filosófico, suas obras apresentam também informações sobre História, Psicologia, Biologia e Literatura. Badinter intitula-se defensora do republicanismo como lugar social e político da liberdade e inscreve-se como herdeira direta do pensamento de Simone de Beauvoir, afirmando-se como pertencente a um feminismo da igualdade.

Por meio de algumas idéias e princípios, em sua obra *Um amor conquistado: O mito do amor materno*, Badinter (1985) expôs que no funcionamento da vida social, os sentimentos maternos aparecem como se fossem elementos naturais dos processos, mas que na verdade não são, pois, segundo a autora, são produzidos na construção histórica e na evolução cultural e social dos seres humanos.

Em sua obra, a autora tem como intenção desnaturalizar a idéia de amor materno através da desconstrução do conceito de instinto maternal. Assim, Badinter (1985) procurou mostrar que o instinto maternal, enquanto por um lado é visto como um sentimento frágil, por outro, uma extensão de educabilidade, sendo marcado pela história e pelo discurso daquele momento.

Apontou também o processo de desnaturalização no modo de relação coletiva entre homens e mulheres no sistema patriarcal. A autora defende que as relações de poder do patriarcado não são naturais e recusa a idéia de que o patriarcado tenha sido a única forma de organização da vida coletiva. Destacou a hipótese de que tenha havido um modo de vida coletivo em que o poder estava fragmentado em diferentes áreas e

formas, constituindo uma rede de relações complexas e que homens e mulheres partilhavam poderes que interagiam no conjunto da vida coletiva.

No que se refere às questões da infância, de acordo com Badinter (1985, p.63), nos séculos XVII e XVIII, devido à grande influência de valores e costumes da época, a amamentação era condenada. “A tarefa de amamentar não era nobre para uma dama e o conceito de amor materno não estava ligado à amamentação”. Hoje as campanhas de saúde pública para a prática da amamentação levam ao conceito da amamentação ser valorizada como um ato de amor, em que é estimulada a prática de amamentar, mas nem sempre foi assim.

Badinter (1985) apontou em seu trabalho que desde o século XVI havia na França o hábito, quase que exclusivo das famílias aristocratas, de contratar amas-de-leite. A entrega de crianças a uma ama era prática comum nos diferentes meios da sociedade. Algumas mães nunca visitavam seus filhos, outras não os procuravam mais e muitas recebiam das amas seus filhos já mortos.

Del Priore (2000) também se propôs a discutir a situação da criança naquele século e assinalou que os filhos das famílias pobres tinham outros destinos, quando saíam dos cuidados das amas-de-leite, sendo que a única opção para eles não consistia na educação, mas sim na transformação em trabalhadores produtivos na lavoura, enquanto os filhos de pessoas abastadas eram ensinados por professores particulares.

No século XVII, houve várias mudanças na situação da infância, dentre elas a escola viria substituir os ensinamentos que aconteciam coletivamente nas relações diárias, às quais as crianças estavam sempre presentes. A família que antes se organizava em função dos bens materiais, preocupava-se agora em transformar seus filhos em homens e mulheres honrados.

Uma prática comum no final do século XVII, na França, era o envio das crianças para os internatos. Assim a criança saía do anonimato, da convivência livre na sociedade para ser enclausurada nos internatos. A burguesia enviava seus filhos maiores para os internatos e as meninas para os conventos. Desse modo a família acreditava que suas filhas estariam a salvo das tentações do mundo (BADINTER, 1985).

As análises de Badinter (1985) trouxeram algumas considerações sobre a infância nessa fase e também quando se refere ao abandono afetivo ou moral da criança

nos séculos XVII e XVIII. Segundo a autora, o processo de desligamento afetivo da criança foi marcado por três momentos: a entrega da criança recém-nascida a uma ama de leite; o retorno da criança à sua família, e o encaminhamento para a clausura (internato ou convento), por volta dos dez anos de idade. Constatou a autora que estes momentos demonstram diferentes formas de abandono, e diferentes formas de reação das crianças e dos adolescentes.

No Brasil, entre as principais características da família colonial durante o processo de mudança do território da condição de colônia à nação, encontrava-se a valorização do poder paterno. A mulher e os filhos tinham na figura do homem não só o protetor, mas o patrão, uma vez que a casa colonial funcionava como pequena unidade de produção.

Em seu trabalho, Saviani (1997) identifica que, no Brasil, a educação pública religiosa européia dos séculos XVI e XVII, que tinha características similares ao ensino jesuítico permaneceu do descobrimento à expulsão dos padres da Companhia de Jesus em 1759. O autor ainda se refere às reformas pombalinas como uma versão da educação pública estatal, no entanto pouco pública, pois estava voltada para as elites e para a clientela privilegiada das aulas régias, e também pouco estatal, já que o Estado não possuía quadros preparados para o ensino, apelava-se para outras ordens religiosas, como a dos franciscanos.

Os jesuítas no Brasil realizaram a evangelização¹³ pedagógica, que tinha uma característica peculiar da catequização dos índios no Brasil antigo, sendo muito comum o uso de canções e festividades para doutrinar. De acordo com Chambouleyron (1999), tanto os filhos de portugueses vindos para a América, quanto às crianças nativas tinham papel fundamental na conversão dos gentios (pagãos), pois era mais fácil cristianizar as crianças indígenas do que os adultos, além do que a conversão infantil seria um meio de persuasão de seus próprios familiares.

Os resultados da evangelização de crianças indígenas foram variados, enquanto alguns adotavam permanentemente o modo cristão de viver, outros seguiam seus pais nômades e/ou abandonavam os “ensinamentos” na puberdade.

¹³No aprendizado da doutrina apostava-se na capacidade de memorização dos jovens indígenas. Os jesuítas desenvolveram catecismos com diálogos para que as crianças fixassem as normas da Igreja.

A fim de evitar a volta aos costumes e suprir a falta de conversores da Companhia Jesuítica, muitos filhos de portugueses e alguns nativos foram doutrinados e mandados para Portugal durante a adolescência, o que deu início a uma série de questionamentos sobre os limites do sacerdócio brasileiro. Por volta de 1830, era predominante a preocupação fundada na ideologia cristã de amparar a criança órfã e desvalida, recolhendo-a em instituições destinadas à sua criação, mantidas pela Igreja Católica, com subsídio do governo.

Para Del Priore (2000), a desigualdade social e racial inscrevia-se nas origens do ensino público, que não era para todos, mas apenas para algumas crianças. De acordo com a autora, as crianças pobres, mulatas e negras só conseguiam frequentar a escola quando demonstravam inclinação para essas habilidades. Para as crianças libertas com a Lei do Ventre Livre (28/09/1871), estava destinado o ensino profissionalizante e institutos privados, na sua maioria de origem religiosa.

Em seus estudos sobre a infância, Venâncio (1995) estabeleceu ligações entre o abandono e o contexto social mais amplo que envolvia a criança abandonada entre os séculos XVIII e XIX no Rio de Janeiro e em Salvador. Em seu livro *Famílias Abandonadas*, o autor traz uma contribuição importante para o estudo do abandono de crianças nas portas das igrejas do Rio de Janeiro.

O autor apontou em suas pesquisas a hipótese de que um dos principais motivos encontrados para o abandono de crianças seriam a orfandade e a miséria de suas famílias. Relatou que ao longo do século XIX várias crianças eram encontradas nas ruas ou deixadas nas portas das casas de famílias ricas.

Neste contexto, de acordo com Venâncio (1995) surgiu uma ampla organização de assistência às crianças abandonadas, tanto por parte das instituições públicas como pelas Ordens Religiosas da Igreja Católica. De acordo com o autor, surgem no século XVII, seguindo uma antiga tradição portuguesa, as famosas rodas, as chamadas “rodas dos enjeitados”, ou “roda dos expostos” nas Santas Casas de Misericórdia.

As rodas eram construídas no formato de um dispositivo cilíndrico que girava sobre um eixo fixo; divididas em duas partes, dando respectivamente, uma parte para a rua onde eram colocadas as crianças e a outra para o interior da Santa Casa. Quando

girada, a roda transportava para o interior da instituição a criança que fora ali colocada, resguardando, dessa forma, o anonimato de quem as entregava.

As crianças eram colocadas na roda e recolhidas pelas irmãs de caridade, a grande maioria era filhos de escravas, filhos ilegítimos das mulheres da elite e também crianças escravas colocadas por senhores que alugavam suas mães como amas-de-leite.

Tais atuações filantrópicas partiam da concepção religiosa de que a proteção à criança era um dever moral e cristão. Se a mãe não pudesse se responsabilizar pela proteção e cuidados com a criança, outras pessoas deveriam aceitar esta incumbência.

Segundo Venâncio (1999, p. 50), vários estudos têm apontado que a criação das Rodas estimulou o abandono. Segundo o autor “se, no século XVIII, os enjeitados eram vistos como anjinhos que corriam o risco de falecer sem receber o sacramento batismal, no século seguinte, as mesmas crianças passaram a ser vistas como produto de raças degeneradas, filhos de mestiços e negros”.

Apesar das Rodas dos Expostos possuírem um cunho filantrópico, permeado de boas intenções, as críticas se referiam ao fato de que a Roda propiciava abusos de toda espécie. As instituições de caridade tinham precárias condições e ainda carência tanto na quantidade como na qualidade da alimentação oferecida às crianças. Nessa perspectiva não garantiam a sobrevivência das crianças que ali eram recolhidas (VENÂNCIO, 1999).

Depois do abandono efetuado e da criança ter dado entrada na Roda da Santa Casa, caso ela sobrevivesse, seria encaminhada às famílias que receberiam ajuda financeira para sua criação. Essas famílias eram conhecidas como famílias criadeiras. De acordo com as análises do autor, a sobrevivência deste sistema “dependeu da generosidade e da caridade cristã de inúmeras famílias: se abandonar bebês constituía impiedade, criá-los era uma extraordinária demonstração de fé” (VENÂNCIO, 1999, p. 63).

No Brasil, as práticas de filantropia caritativa passaram a perder destaque em função das práticas médico-higienistas¹⁴ trazidas no final do século XIX. Tais práticas que foram introduzidas pela influência dos higienistas se manifestarão principalmente na

¹⁴Em 1899, o Dr. Artur Moncorvo Filho cria o instituto de Proteção e Assistência á Infância dório de Janeiro (IPAI), instalado em 1901. O IPAI é uma instituição privada, de caráter filantrópico, que, nascendo de bandeira da República e dos valores positivistas, encontra respaldo para sua criação em idéias médico-higienistas e eugenistas.

saúde pública e nas técnicas de puericultura, somadas às medidas profiláticas no combate a mortalidade infantil, ocasionando grandes mudanças no conceito de infância.

De acordo com Trindade (1999), em seu artigo *O abandono de crianças ou a negação do óbvio*, a autora menciona a interferência médica na rotina das famílias brasileiras. Para a autora, tal interferência passa a ter uma finalidade investigadora dos valores e normas de higiene sobre as crianças, e também sobre as famílias.

Inicia-se a fase das idéias relacionadas à Puericultura, com elas as preocupações relacionadas à alimentação, saúde, dentição, desenvolvimento moral e físico das crianças. Vislumbrava-se a infância através de seus cuidados, e a possibilidade de constituição de uma sociedade sadia moral e fisicamente. É o poder da ciência atuando na possibilidade de alterar o modo de vida da população, cultivando novos valores e uma nova forma de viver os ritos da saúde, como se fossem capazes de redimir as pessoas das doenças, da ignorância, e da pobreza.

Segundo Trindade (1999), no início do século XX, já se observavam algumas mudanças nos costumes. As publicações recomendavam às mães que cuidassem pessoalmente dos seus filhos e os amamentassem. Iniciam-se os concursos para verificar a robustez e saúde das crianças. A sobrevivência das crianças era prioritária. Assim, considerava-se injustiça para com a criança abandonar e não amamentar.

Para a referida autora, buscava-se estratégias de conscientização das famílias, a fim de orientar as mães para a importância do aleitamento e dos cuidados maternos. Tal discurso, proferido por médicos, juristas, administradores e chefes de polícia, articulando-se aos interesses econômicos do Estado, reforçava a necessidade de a mulher ocupar-se com os filhos. Nesta perspectiva, a família tornou-se depositária de uma nova sociabilidade e se impôs transformações para o acolhimento da criança, que, a despeito de sua fragilidade, passou a ter direitos e a merecer cuidados especiais.

Ainda segundo Trindade (1999), com a expansão das formas industriais de produção e do comércio, e do conseqüente aumento de pessoas sem trabalho, que circulavam pela cidade, o Estado não pode ficar alheio a essas tensões. Nesse contexto, o Estado implantou a intervenção controladora do espaço social, por meio da atuação da polícia, a qualquer indício de perturbação de ordem física ou moral.

É neste novo cenário que a sociedade, a qual se denominava moderna, edificou

o aparecimento de uma nova criança, que ocupou seu lugar em vários espaços, seja na família, nas ruas, ou nas instituições. Desta forma o conceito de infância foi se construindo na sociedade brasileira no final do século XIX.

2 A Assistência à Infância no Brasil de 1920 a 1964

No século XX, ainda sob influência dos modelos ideológicos e institucionais iluministas advindos da Europa, o pensamento nesse período se prestava a associar criança e assistência infantil à nação, defendendo o controle, por parte do governo federal, das instituições destinadas a proteger a infância.

Ao analisar a história da assistência à infância no Brasil, apontamos as análises da Professora Irene Rizzini, socióloga, assistente social e psicóloga, que há várias décadas dedica-se como pesquisadora as questões da infância através da compreensão das políticas e das práticas voltadas para crianças e adolescentes.

Há que se considerar as pesquisas de Rizzini (1993), em que a autora apontou que no Brasil o sistema de roda dos expostos começou a ser extinto e gradativamente, começaram a surgir às políticas sociais específicas para o atendimento de menores abandonados, nas quais os atendimentos destinados às crianças se constituíam em grandes instituições conhecidas como orfanatos, patronatos e seminários, onde as crianças viviam coletivamente.

Comentou Rizzini (1993, p.23) que, no início do século XX, tanto a mortalidade quanto a criminalidade preocupavam as autoridades, que viriam posteriormente criar propostas “para proteger as crianças, e evitar perturbações à ordem e, ao mesmo tempo, para aliviar a culpa pela vergonha e pelo medo da ameaça que a presença dos desvalidos provocava”.

Nesta concepção, o poder público deveria assumir o papel reservado aos pais das crianças pobres, a fim de protegê-las da miséria e da delinquência prevalentes nas cidades brasileiras, entretanto sem afastá-las da convivência social. Desta forma surgiu uma rede de equipamentos sociais para dar amparo à infância desprotegida, dentre eles, as escolas, as creches, os ambulatorios e os internatos. Homens e mulheres das classes médias e altas julgavam que o governo deveria intervir na sociedade e na vida familiar

para proteger os menores e suas mães, sob o pretexto de assegurar a riqueza e o progresso da nação brasileira. Essa intervenção variava numa escala que ia desde a criação de programas de amamentação à campanhas de vacinação (Rizzini, 1993).

Autores como Donzelot (1986) e Rizzini (1993), dentre outros, nos apontam que a história da assistência à infância não pode ser considerada apenas dentro de um contexto de políticas de assistência e proteção, mas também considerando o contexto histórico da época, como uma possibilidade de controle familiar.

Segundo Rizzini (1993), com o aumento da população em geral, e com a população de crianças e adolescentes desamparados em particular, era necessário racionalizar recursos e impor regras de saúde e de educação, controlar a população e instruí-la para a conformidade e vivência com os padrões da nova ordem burguesa. Assim, comenta a autora que a passagem da prevenção das doenças à prevenção dos desordens e à prevenção da criminalidade é absorvida pela assistência, que começa a tomar corpo e a ter vida própria, (RIZZINI, 1993 p.92).

Surge desta forma, a preocupação constante com a criança carente. Neste contexto, modificam-se as formas de intervenção sendo agora necessário integrar a criança ao trabalho e à obediência e, para tal, a escola e os internatos passam a ser fundamentais.

Para Donzelot (1986), as funções tradicionais que não estavam sujeitas ao controle estatal e circunscritas às esferas privadas ou religiosas da sociedade passaram a ser desempenhadas pelo Estado. Autoridades da área médica, do direito e da política denunciaram que a negligência do governo em relação à infância contribuía para agravar os problemas sociais, ameaçando seriamente o futuro da nação brasileira.

Na década de 1920, são criadas medidas legais de prevenção, proteção e assistência, visando à criança abandonada física e moralmente, e a criança delinqüente. Em 1921, o Congresso Nacional aprovou a "Organização Geral da Assistência", por meio do Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923.

Em 1923, é criado o Juízo de Menores do Distrito Federal, e em 1927, sob o Decreto 17.943-A, consolidaram-se as "Leis de Assistência e Proteção aos Menores", conhecida como o "Código de Menores", assinalando a entrada da ação jurídica no contexto da infância. O referido Código foi elaborado por uma comissão de juristas,

liberado pelo então juiz de menores do Rio de Janeiro, José Candido de Mello Matos.¹⁵

Segundo Passetti (1999), após a promulgação do Código de Menores de 1927, a questão da criminalidade associada aos menores voltava a incomodar as autoridades. Em decorrência de uma época de inconstância política, alguns setores da sociedade exerciam pressão para que se constituíssem leis mais rígidas, alguns se empenhavam em defender o encarceramento precoce de adolescentes, outros a necessidade de assistência.

O Artigo 26 do Código de Menores de 1927 define o conceito de menor abandonado, como sendo os menores de dezoito anos que, entre outras características apontadas, seriam seguindo o inciso V aqueles “que se encontre em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem”. De acordo com Passetti (1999) conforme o caso, a autoridade competente poderia determinar que o menor fosse entregue à pessoa idônea ou interná-lo em hospital, asilo, instituto de educação, escola de preservação ou escola reformatória.

Silva (1997), professor e autor do livro intitulado *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*, e um dos mais expressivos nomes na área da defesa da infância, apontam que até mesmo a terminologia utilizada pelo Código de Menores, trazia uma concepção preconceituosa e excludente sobre a criança, além de utilizar várias classificações. De acordo com o autor, as crianças eram assim classificadas: as crianças menores de sete anos eram denominadas como expostas, as menores de 18 anos como abandonadas, os meninos de rua como vadios, as que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas como mendigas, e as que freqüentam prostíbulos como libertinas. O Código de 1927 também instituiu o intervencionismo oficial no âmbito da família, dando poderes aos juízes e aos comissários de menores para adentrar e inspecionar as residências das famílias.

Silva (1997) aponta em seus estudos que o Código de Menores atuava especificamente sobre os chamados efeitos de ausência, que atribuía ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandonado e os pais presumidos como ausentes, tornando disponível

¹⁵O juiz Mello Matos constituiu um conjunto de instituições que eram apoiadas e administradas pelo próprio Poder Judiciário: o Abrigo de Menores, a Casa Materna Mello Matos, a Escola de Reforma João Luiz Alves, a Casa das Mãezinhas (cujo enfoque predominante era médicos e jurídico).

seus direitos do pátrio poder¹⁶. Os chamados direitos civis, entendidos como os direitos pertinentes a crianças inserida em uma família padrão, em moldes socialmente aceitáveis, continuaram merecendo a proteção do Código Civil brasileiro, sem alterações substanciais.

Segundo as proposições de Silva (1997), o descumprimento de quaisquer das obrigações estipuladas aos pais pelo Código Civil, bem como a conduta anti-social por parte da criança passava a justificar a transferência de sua tutela dos pais para o juiz e, conseqüentemente, do Código Civil para o Código de Menores.

A partir dos anos de 1930, no contexto da ditadura do Governo de Getúlio Vargas (1937 - 1945), observou-se o crescimento da intervenção governamental no campo social. A situação de carência da criança estava associada ao quadro social de pobreza da população. Tal situação desencadeou a possibilidade de mudanças na legislação destinada à infância, e inspirou o projeto de reformulação do papel do Estado, no qual a família do trabalhador passou a representar o centro da ação assistencial. Concomitante a essas mudanças iniciava-se o avanço na industrialização brasileira, ocorreram a instalação dos parques industriais, a construção de setores estratégicos, a demarcação de fronteiras e a Política de Segurança Nacional.

No Governo de Getúlio Vargas, várias leis foram criadas na passagem dos anos de 1930 a 1940, cujo enfoque prioritário será a assistência à infância e à maternidade, através de programas de educação e saúde, buscando-se a criação e a estruturação de entidades com finalidades de execução de políticas sociais básicas, dentre elas: Conselho Nacional de Serviço Social, Departamento Nacional da Criança e Legião Brasileira de Assistência - LBA, e por outro, medidas de recuperação e controle dos menores abandonados e delinqüentes, através da internação e repressão à criminalidade, intitulado-se como “políticas especiais”.

Para Silva (1997), somente após a promulgação do Código Penal de 1940 passou-se a discutir a necessidade da revisão do Código de Menores de 1927. Alegava-se que o Código de Menores não poderia ser apenas jurídico, mas deveria ter um caráter social. Os debates acerca da necessidade de mudança do Código de Menores se

¹⁶O novo texto do Código Civil, em vigor desde 11/01/2003 (um ano após a sua aprovação pelo Congresso Nacional), apresenta a substituição do termo “pátrio poder” para “poder familiar” de modo a incorporar a igualdade de direitos entre o homem e a mulher, consubstanciada pela Constituição Federal.

estenderam por mais de três décadas até que se realizasse a primeira reformulação do referido Código em 1979. Devido aos conflitos existentes entre os juristas que conduziram o processo e, em parte devido às constantes mudanças de lideranças no cenário político, não foi possível reunir suficiente adesão no Congresso Nacional para substituir a lei vigente antes de 1979.

No ano de 1942 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor - SAM, ligado ao Ministério da Justiça, que era equivalente ao Sistema Penitenciário para a população de menor idade, com enfoque tipicamente correcional e repressivo.

De acordo com Del Priori (2000), no decorrer do período do Estado Novo, apareceram acusações de todos os tipos contra crianças, dentre elas, humilhações, maus-tratos físicos, exploração sexual e até mesmo o extermínio de crianças por parte daqueles que teriam como responsabilidade a proteção das crianças e dos adolescentes.

Silva (1997) fez uma análise crítica deste período histórico e afirmou que a sociedade aceita de bom grado aprovar leis, destinar recursos financeiros e humanos e criar instituições adequadas ao amparo de órfãs, doentes e incapazes, dada a suposição de que tais pessoas se encontram involuntariamente em situação de desvio em relação ao padrão de normalidade social.

Para o referido autor, especialmente durante a vigência dos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, o abrigo de crianças sempre foi praticado no Brasil não com uma medida transitória, de caráter reparatório, com o objetivo de restituir a normalidade da situação do desvio familiar, mas como medida definitiva, excludente e confirmadora da situação de desvio sociofamiliar.

3 A política de assistência à infância 1964 a 1985

No período de 1964 a 1985, instalou-se no Brasil a Ditadura Militar, o país viveu um momento de grande instabilidade política, pois apesar de mantida, a Constituição de 1946, foi suspenso por seis meses os direitos e garantias individuais. Manteve-se aberto o Congresso Nacional, mas com grandes restrições às atividades parlamentares, foram afastados da política nacional, diversos ex-presidentes, governadores, senadores, deputados, dirigentes de entidades sindicais, professores, e

líderes estudantis, também foram extintos os partidos políticos.

De acordo com Silva (1997), qualquer movimento reivindicatório ou de protesto contra a ditadura era enfrentado de modo truculento pelos militares e pelas polícias políticas estaduais, bem como pela Polícia Federal. Isso refreou por algum tempo os movimentos estudantis, os quais foram obrigados a se enquadrar dentro da chamada Lei Suplicy de Lacerda, lei nº. 4.464, de 9 de novembro de 1964, que extinguiu a União Nacional dos Estudantes - UNE.

Neste contexto político, é criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor¹⁷ - FUNABEM, por meio da lei federal n. 4.513, de 01 de dezembro de 1964, com autonomia administrativa e financeira, subordinada à Presidência da República.

A Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM, com proposta claramente assistencialista, com finalidade de estabelecer, orientar e executar a política nacional de assistência aos menores, tinha por dar um caráter nacional à política de bem-estar de crianças e adolescentes. A FUNABEM surgiu como integrante do Ministério de Justiça, substituindo o Serviço de Assistência ao Menor – SAM

Após a criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM seguiu-se a implantação de núcleos da FEBEM nos Estados, com proposta de atendimento às crianças e adolescentes através de internações provisórias ou permanentes em instituições fechadas (COSTA, 1994).

Segundo Rizzini (1993), a Política Nacional de Bem-Estar do Menor apresentava uma metodologia norteadas por ações medicamentosas e abordagem biopsicossocial (avaliações médicas, psiquiátricas, psicológicas, pedagógicas e sociais). A criança era vista em subdivisões e em especialidades, o objetivo não era mudar o comportamento das crianças somente pela reclusão, mas educá-las em reclusão. Nessa linha de intersecção dever-se-ia, ainda, considerar as condições materiais de vida dos abandonados, carentes e infratores, seus traços de personalidade, o desempenho escolar, as deficiências potenciais e as de crescimento.

Como resultados da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, começaram a

¹⁷A criação de uma fundação nacional foi um projeto cultivado desde 1949. Submetida a Câmara dos Deputados em 1961, a proposta foi rejeitada. Em 1964, um filho do então Ministro da Justiça, Milton Campos, foi barbaramente assassinado por adolescentes menores nos morros do Rio de Janeiro, e o próprio ministro, juntamente com outros juristas do Rio de Janeiro, convenceu o presidente General Humberto Castelo Branco a criar, por decreto, a almejada Fundação Nacional.

surgir os grandes internatos. Verificou-se um novo estilo nas construções dos internatos, que eram edificadas em grandes pavimentos onde se acomodavam vários dormitórios coletivos, com centenas de camas enfileiradas e arrumadas de maneira uniforme, eram também utilizados pelas crianças e adolescentes os refeitórios e os banheiros coletivos.

Rizzini (1993) aponta em suas pesquisas, que a rotina das crianças era pautada pela obediência às regras e execução de tarefas. Uma das características importantes para a autora no desenvolvimento de um processo de despersonalização das crianças era a de que tanto os objetos de uso pessoal como os brinquedos eram de uso coletivo, sendo que as roupas eram padronizadas e coletivas. A singularidade e a individualidade de cada criança não eram evidenciadas nesse processo, muito pelo contrário, era valorizada a padronização e a coletivização do atendimento.

Em seu trabalho, Silva (1997) se reportou à concepção e significação do termo “menor”, que segundo o autor, teve sua origem na compreensão jurídica e que passou a ser utilizado para delimitar a idade daqueles que estavam sob o poder familiar e que ainda não podiam assumir responsabilidades civis, era sinônimo de criança e jovem. Entretanto, nessa época, a expressão extrapola os meios jurídicos e ganha um outro significado, passa a designar a infância em estado de abandono ou envolvida em delitos e contravenções.

De acordo com Silva (1997), a época era de intensa repressão, repercutindo na legislação sob variadas formas de controle e cerceamento da vida das crianças e adolescentes, através das leis de censura, tentativa de rebaixamento da inimputabilidade penal para dezesseis anos; restabelecimento do critério de discernimento para aqueles que cometessem infrações penais a partir dos quatorze anos; aplicação de medidas de privação de liberdade, ou seja, o ressurgimento de velhas propostas que aparentemente haviam sido superadas.

Este contexto também foi marcado por movimentos sociais de resistência e oposição ao regime militar, por meio dos movimentos estudantis e grupos políticos; em contrapartida, ocorreram várias perseguições e forte repressão pelos aparelhos policiais e militares.

Ainda segundo Rizzini (1993), as crianças que antes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, mesmo em condições de precariedade e pobreza, viviam com suas

famílias, agora, seguindo os preceitos da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, estas eram afastadas de suas famílias e recolhidas na FEBEM.

As unidades da FEBEM eram espaços coletivos institucionalizados, com regulamentos e regras rígidas. Os funcionários se ocupavam da função de estabelecer disciplina e vigilância, cabendo ao diretor centralizar e controlar as informações. As informações circulavam de forma hierarquizada e formalizada. Eram realizados registros individuais das crianças sobre seus aspectos psicológicos, pedagógicos, e condutas de comportamentos, principalmente os comportamentos que eram apontados pelos funcionários como indisciplinados.

Rizzini (1993) ressalta que a FEBEM tinha sob sua guarda crianças e adolescentes que se organizavam segundo o modelo de instituição total. De tal forma que caberia à instituição prover todas as necessidades da criança, as quais, a maior parte das atividades era realizada dentro do próprio internato, tais como alimentação, saúde, educação, profissionalização e atividades de cultura e lazer.

É nesse cenário, compreendido entre os anos de 1964 a 1970, que foram introduzidos na ação estatal da assistência, critérios técnico-científicos, tanto para fiscalização das entidades e definição do formato do atendimento a ser oferecido, quanto para avaliação e triagem das crianças abrigadas.

Na década de 1970, ressurgiram os embates em torno da legislação à infância, acirrando posições divergentes a respeito da oficialização de uma lei que evidenciasse a questão do Menor, em oposição a uma legislação que contemplasse a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Neste contexto, com relação à infância no cenário internacional, elege-se o ano de 1979, como o Ano Internacional da Criança. No Brasil é promulgada a Lei nº. 6.697 de 1979, a qual institui o novo Código de Menores. O novo Código atualizou a Política Nacional do Bem-Estar do Menor e introduziu o conceito de “menor em situação irregular” formalizando a abordagem bio-psicossocial do abandono e da infração e reafirma o estigma da criança pobre como “menor” e delinquente potencial. Estavam sob este título as crianças abandonadas, as vítimas de maus-tratos, as miseráveis e, evidentemente, os infratores.

Silva (1997), em seus estudos, ressaltou que, apesar dos cinquenta e dois anos

de diferença entre os códigos de 1927 e 1979, ambos centralizaram na figura do juiz de menores as funções do Executivo e do Legislativo, pois investiam no juiz, além dos aspectos judiciais, os aspectos processuais, administrativos e assistenciais relativos às crianças e adolescentes.

Não bastasse o cenário desfavorável para a infância em relação à legislação e ao atendimento. Ao analisar a realidade social e estrutural da década entre 1970 e 1980, Guerra e Azevedo (1997) apontaram que a proposta de modernidade capitalista trazia a marca da globalização dos negócios e das relações de poder. As autoras acrescentaram que houve nesse período uma estagnação no crescimento econômico, uma crise conjuntural e o agravamento da situação de pobreza estrutural. Guerra e Azevedo (1998 p. 23) citam:

Estamos frente a frente com um capitalismo transnacionalizado, movido por processos tecnológicos avançados, informatizados, robotizados, altamente competitivo que vem trazendo em seu bojo a desindustrialização, a perda de mercados pelos países pobres, o desemprego massivo.

De acordo com as autoras, essa conjuntura traria como consequência o aumento de concentração de riqueza para uma minoria, em contrapartida, o aumento da pobreza e principalmente do desemprego de trabalhadores e o reflexo imediato desse fator na família e na criança.

Segundo Costa (1990), no início dos anos de 1980, a sobrevivência das famílias na garantia de seus direitos, e dos direitos de suas crianças se tornava quase impossível, devido ao desemprego que alcançara níveis alarmantes. Este contexto se arrastaria até o final de 1980. No entanto, ocorreram algumas mudanças no cenário político, dentre elas a abertura política após vinte anos de regime militar e as eleições para presidente da República.

Nesta década, sob o impacto de fatores externos e internos, dentre eles as crises do petróleo e o colapso do sistema financeiro internacional, traduziram-se na pressão das agências internacionais em prol de políticas de estabilização e ajuste no Brasil. Encontravam-se crianças e adolescentes morando nas ruas, expostas a toda forma de abandono e violências. Tal circunstância passava a ser alvo de fortes críticas por parte de

segmentos da sociedade civil organizada¹⁸.

O fenômeno “meninos de rua” se transformou em assunto emblemático para a mídia no exterior como símbolo da infância brasileira, o que passou a ser alvo de críticas internacionais e nacionais.

Faleiros (1993, p.55), em sua análise sobre o assunto, afirma que “se trata de um conjunto de circunstâncias negativas que vão apontando o caminho da rua à criança”. Segundo o autor, além da pressão econômica, outras causas contribuíram para o agravamento desta situação, dentre elas a convivência familiar permeada por conflitos e violências, bem como a ausência de políticas adequadas de atendimento às crianças e adolescentes e a suas famílias.

Foram criados vários movimentos na sociedade para defender as questões da criança, reconhecendo as necessidades da infância e seus direitos. A fim de garantir esses direitos sob a forma de leis, os movimentos sociais passaram a exigir a revisão da Constituição Federal e do Código de Menores de 1979.

No entanto, permaneciam ainda as políticas de atendimento voltadas à infância com propostas que mantinham ainda o recolhimento e a internação de crianças e adolescentes que não tivessem famílias, ou que as famílias não pudessem discipliná-las e provê-las, continuava assim historicamente a política de abrigamento de crianças e adolescentes em grandes instituições, conhecidos pela sociedade como orfanatos.

Para podermos compreender todas essas mudanças é fundamental adentrar na própria organização social em que esses momentos acontecem. Isso porque uns são constituídos de outros, ou seja, numa sociedade capitalista excludente, a criança ocupa um determinado lugar: o lugar do abandono.

¹⁸ O MNMMR foi criado em 1985 a partir da articulação de pessoas vinculadas ao Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua (Secretaria de Assistência Social – SAS, FUNABEM e UNICEF), que desenvolviam experiências e programas com crianças e adolescentes marginalizados.

CAPÍTULO II

A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL

“O saber a gente aprende com os livros. A sabedoria se aprende com a vida e com os humildes.”

Cora Coralina

Neste capítulo, reportar-nos-emos à situação da infância e juventude no contexto histórico das relações consideradas fundamentais, que são as relações entre Estado e políticas sociais, ou seja, entre a concepção de Estado e as políticas que são implementadas na sociedade.

Não pretendemos, neste trabalho, pensar isoladamente a questão da infância nem tão pouco realizar uma abordagem fragmentada do assunto. Para que seja bem entendido esse ponto, não poderemos deixar de contextualizar as ações políticas, sociais e econômicas e suas conseqüências para algumas famílias que não conseguem manter seus filhos sob sua responsabilidade e cuidados, que não conseguem manter a convivência familiar com suas crianças, resultando na institucionalização¹⁹ destas em abrigos.

Nesta reflexão, entendemos que é importante situar as transformações que ocorreram na relação capital-trabalho e a mediação do Estado, bem como considerar que novos contornos vão se constituindo a fim de proporcionar a reorganização da relação capital-trabalho, de forma a garantir a continuidade do modelo capitalista.

Assim, a análise do Estado capitalista requer o estudo das concepções metodológicas que o constitui desta forma, nos deteremos em conceitos, posturas e

¹⁹Institucionalização é o termo utilizado para descrever o processo social, médico ou legal que ficam sujeitos os indivíduos que residem, convivem ou trabalham em grandes instituições públicas. As estruturas e rotinas de suporte podem levar ao estreitamento ou redução da singularidade do sujeito, que pode acarretar atitudes de desprezo ou ações retardadas à adaptação à novas circunstâncias.

pressupostos teóricos que concebiam as várias definições do Estado e suas funções. Nesta apreciação, consideraremos os conceitos iniciais do liberalismo²⁰ e a utilização desses aportes teóricos na formulação de novas teorias, dentre elas na construção das teorias neoliberais.

Neste estudo, consideraremos importante mencionar a concepção marxista, e sua crítica ao modelo capitalista, crítica esta que se refere à excelência da produção e do capital, em detrimento às políticas sociais voltadas à infância.

A infância, a adolescência e suas famílias sofreram diretamente o impacto da proposta neoliberal e da desestruturação das políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes, principalmente as políticas sociais referentes à educação, saúde, trabalho, esporte, habitação, cultura e lazer.

Em termos gerais, a visão predominantemente burguesa sempre foi a de incapacidade das famílias empobrecidas de prover, cuidar e proteger seus filhos. Neste sentido, a história da infância no Brasil demonstra que as políticas públicas voltadas para esta área sempre priorizaram a institucionalização de crianças, ao invés de investimentos em políticas de reconstrução e de fortalecimento dos vínculos familiares.

Desta forma, cabe aqui uma reconstrução dos fatos que contribuíram para que essas crianças fossem atendidas pelas instituições e não por suas famílias, como propõe o Estatuto da Criança e do Adolescente.

1 As transformações do Estado na Sociedade Capitalista

Iniciaremos nossa análise na transição do Feudalismo para o Capitalismo, que, segundo Azevedo (1997) foi marcada por vários conflitos tanto nas cidades quanto no campo. Essa transição significou a substituição da terra pelo dinheiro como símbolo de riqueza, e fez aparecer duas novas classes sociais: a burguesia, que nos séculos seguintes iria se tornar a classe econômica e politicamente dominante; e a classe dos trabalhadores.

²⁰ John Locke foi o fundador do liberalismo, que concebe o Estado submetido à um contrato. O direito natural da propriedade, fruto do trabalho é o fundamento do valor econômico vital do trabalho. John Locke influenciou o liberalismo de Adam Smith (1723- 1790). Ele separou teoricamente os poderes em dois: Legislativo e Executivo. Esses poderes são necessários para garantir a validade da lei e a ausência de tirania.

O desenvolvimento econômico das cidades, o surgimento da burguesia comerciante e mercantil, o crescimento da classe dos trabalhadores, e das revoltas populares modificaram a idéia de direito natural objetivado como ordem fixa da natureza e da sociedade, que perdera sentido diante de todas essas mudanças. A existência de conflitos entre indivíduos e grupos de indivíduos pela posse de riquezas, cargos, postos e poderes, anulou a prática medieval da submissão natural.

Segundo Trindade (1999), entre o século XV e a primeira metade do século XVI, ocorreram mudanças radicais na economia e na política, que culminaram em um período de efervescência de idéias, derivando novos conhecimentos e teorias acolhendo a concepção de Estado Liberal, pautada por idéias absolutistas e mercantilistas. As teorias políticas liberais conceberam as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem intervenção nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade.

O discurso econômico apoiado pelo liberalismo demonstrou a importância do numerário populacional. Com a ascensão da burguesia enquanto classe social, impôs-se como imperativo, dentre outros, a sobrevivência das crianças, à qual se articulou os interesses econômicos do Estado. A construção da sociedade burguesa trouxe um lugar para a criança, estas eram utilizadas no trabalho, exploradas e apresentavam um alto índice de mortalidade infantil.

Para Trindade (1999), a situação de miserabilidade das famílias que se deslocavam para as cidades, a necessidade de mão-de-obra para a produção industrial, o interesse do capital em rebaixar o salário dos trabalhadores adultos, a simplificação das máquinas transformaram-se em determinantes sócio-econômicos da exploração generalizada do trabalho da criança.

Nas cidades eram encontradas famílias em estado de miséria, dizimadas pela fome e doenças, trabalhadores mal remunerados, subempregados e desempregados, as crianças eram deixadas à sua própria sorte e sujeitas a todo tipo de violência.

A prática do abandono era cometida em larga escala no século XIX, e segundo Trindade (1999), aquelas crianças que não iam para os asilos, eram criadas por outras famílias. Tais crianças eram conhecidas como “filhos de criação”, e eram utilizadas nos trabalhos domésticos ou no cultivo da terra, pois o trabalho no campo era a principal

atividade realizada pelos meninos. Em seus estudos, o autor trouxe um importante aspecto sobre a análise da infância neste século, que se refere ao abandono de meninas serem em maior número do que o abandono de meninos.

Trindade (1999) aponta em suas pesquisas que as meninas eram consideradas uma aquisição sem vantagens financeiras²¹, pois a menina representava custos porque não fazia parte da força de trabalho produtivo e não representava possibilidade de ganho nem de investimento. Assim, as meninas e as moças permaneciam nos asilos, a maioria permanecia em ocupações domésticas ou em trabalhos de tecelagens para produção interna dos próprios asilos.

Desta forma, a construção da sociedade capitalista e do conceito da infância abandonada, caracterizou-se à medida que se desenvolveu o capitalismo. A partir do crescimento das forças produtivas, aumentou o contingente daqueles que não conseguiam satisfazer minimamente suas necessidades básicas de sobrevivência.

A partir da análise da realidade social, a contribuição de Marx não esgotou a singularidade do momento histórico, mas forneceu, ainda, os elementos fundamentais para a análise do desenvolvimento das forças produtivas que determinaram as mudanças significativas no modo de produção, pois emergiu na organização social problemas característicos do nosso tempo.

Segundo Marx (1989), a realidade social não podia ser considerada como um dado natural e estático, mas como o resultado da atividade dos homens na produção de sua vida material, apresentando-se como uma realidade dialética, ou seja, que está em um movimento contínuo, cujos fenômenos estão em constante relação de reciprocidade. Desta forma, nenhum fenômeno poderia ser entendido isoladamente, assim sendo, a situação da infância e das crianças abrigadas só podia ser compreendida dentro de um contexto histórico.

Assim, consideraremos nesta pesquisa o processo de investigação e interpretação da realidade, a consideração objetiva e histórica da localização dos indivíduos concretos na estrutura da sociedade, evidenciando as relações sociais de produção e sua construção histórica.

²¹ Algumas moças tinham como destino o casamento, recebendo para isso um dote que seria entregue ao marido após as núpcias.

2 A Crítica Marxista em relação ao Estado Burguês e os aportes teóricos de Gramsci

As contribuições de Marx e Engels (1984) foram de grande importância para a análise da sociedade capitalista, bem como para a compreensão desta pesquisa, e do espaço em que a questão da infância ocupa atualmente no contexto social. As produções desses autores diziam respeito ao conceito de Estado e suas relações na sociedade. Segundo eles, o Estado e as ações estatais estariam voltados para a garantia da produção e da reprodução de condições favoráveis à acumulação do capital e ao desenvolvimento do capitalismo.

Marx e Engels (1984) concebiam o Estado na sociedade capitalista como instrumento de dominação de uma classe sobre a outra. Dessa forma, para esses pensadores, o Estado não é neutro e nem imparcial, como também não busca o bem comum, ao contrário, age de acordo com os interesses da classe dominante, uma vez que ele é a expressão política da estrutura de classe vigente, em detrimento a classe de dominados, os trabalhadores.

Marx e Engels (1984) realizaram uma análise sobre a relação *sujeito/objeto/realidade*. Os autores discutiram na obra “Ideologia Alemã”, algumas questões consideradas fundamentais para a compreensão desse novo pensamento.

Os homens são produtos das suas representações, idéias, etc. (...), condicionados pelo modo de produção da sua vida material, pelo seu intercâmbio material e seu desenvolvimento posterior na estrutura social e política. (...) Assim que esse processo de vida ativo é apresentado, a História deixa de ser uma coleção de fatos mortos - como é para os empiristas, eles próprios ainda abstratos - ou uma ação imaginada de sujeitos imaginados, como para os idealistas (Marx e Engels, 1984, p. 22-24).

Outra colaboração para o entendimento da sociedade está na obra “O Capital”, de Marx (1989), que assinalou em sua análise da sociedade, que a história segue o movimento dialético²², e que o desenvolvimento das forças produtivas determina

²² A dialética em seus primeiros conceitos aparece na Antiga Grécia, a palavra *dialektiké* significa: discussão ou conversa por meio de perguntas e respostas; por extensão, método ou arte de argumentação que opera com opiniões contrárias.

profundas transformações na sociedade e na vida política. Marx não desenvolveu uma teoria política, mas uma análise da economia política para compreender a sociedade civil e o Estado. Todavia a teoria política estava implícita em seus trabalhos.

O pensador Karl Marx (1989) considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. Para ele, a forma do Estado emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana, sendo que as relações individuais podem ser consideradas o produto das condições materiais, o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas.

Marx (1989) utilizou o método dialético para explicar as mudanças ocorridas na história da humanidade através dos tempos. Ao estudar os fatos históricos, o autor buscava seus elementos contraditórios, tentando encontrar aquele elemento responsável pela sua transformação num novo fato, dando continuidade ao processo histórico. Marx desenvolveu a concepção materialista da História, afirmando que o modo pelo qual a produção material²³ de uma sociedade é realizada constitui o fator determinante da organização política e das representações intelectuais de uma época.

A dialética proposta por Marx (1989) compõe os conceitos básicos do materialismo histórico, constitui uma teoria científica da História, vista até então como uma simples narração de fatos históricos. Marx revolucionou a maneira de interpretar a ação dos homens na História, abrindo ao conhecimento, uma nova ciência e aos homens uma nova visão filosófica do mundo.

Colaborando para o aprofundamento de nossa análise sobre a constituição do Estado, cabe neste momento, mencionar as idéias do italiano Antonio Gramsci, que a partir de pressupostos referentes, à construção histórica proposta por Marx, veio oferecer em sua análise a respeito da concepção de Estado, o conceito de hegemonia.

²³ Marx examina o modo de produção capitalista, e aponta que a competição desenfreada dos capitalistas uns com os outros, em torno da busca do maior lucro, acarreta grave desperdício de recursos. Na competição, os empresários mais poderosos vão impondo as suas leis, os mais fracos vão sendo sacrificados e acabam prevalecendo os monopólios. Por outro lado, para poder explorá-los, o capital reúne os operários em suas indústrias, mas essa massa trabalhadora aglomerada se organiza, toma consciência de sua força, passa a reivindicar com maior firmeza as coisas que lhe convêm, até poder liderar uma revolução social e criar uma organização socialista para a sociedade. Marx. K. *O Capital*. Rio de Janeiro: Editora Berthand Brasil, v. I, 1989.

Para Gramsci (1991), o conceito de hegemonia se refere a um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante.

De acordo com Gramsci (1991), tanto a sociedade política quanto a sociedade civil são marcadas por dois elementos: a força e o consentimento. A força marca de forma principal a sociedade política (os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e os aparelhos do governo). A explicação para o consentimento reside na sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia, sindicatos, partidos políticos, organizações sociais) e da hegemonia.

Giroux (1981, p.78), em seus estudos, faz menção à questão da hegemonia do Estado. Segundo o autor, a fração dirigente detém o poder e a capacidade para articular os interesses das outras frações. Ela não impõe sua própria ideologia ao grupo aliado, mas antes “representa um processo politicamente transformativo e pedagógico, pelo qual a classe (fração) dominante articula um princípio hegemônico, que combina elementos comuns, extraídos das visões de mundo e dos interesses dos grupos aliados”.

Para Gramsci (1991), a hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal; e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. A hegemonia não é uma força coesiva, ela é plena de contradições e sujeita a conflitos.

É a abordagem da hegemonia e da ideologia em Gramsci (1991) que explica o desenvolvimento da consciência da classe trabalhadora, tão importante a qualquer análise política marxista. Gramsci usa o termo “evolução passiva” para indicar a constante reorganização do poder do Estado e sua relação com as classes dominadas para preservar a hegemonia da classe dominante e excluir as massas de exercerem influência sobre as instituições econômicas e políticas.

Segundo Gramsci (1991, p.89) a burguesia, por meio do Estado tenta uma estratégia de revolução passiva sempre que sua hegemonia é ameaçada ou sempre que sua superestrutura política (força e hegemonia) não consegue lidar com a necessidade de expandir as forças de produção.

Coutinho (1992, p.102) traz uma análise desta forma de pensar de Gramsci:

Não significa apenas conquistar o poder, de apoderar-se do Estado, de administrá-lo técnica e pragmaticamente melhor que a burguesia, mas de romper com a concepção de poder e de Estado capitalista, de superar a visão de política como esfera separada, estranha, acima do sujeito e das relações sociais.

Gramsci (1991) resgata as dimensões subjetivas, o valor insubstituível da luta política, a indeclinável capacidade de iniciativa que sujeitos ativos e organizados precisam desenvolver para superar tanto o fatalismo como as formas de reformismo. O autor aponta ainda para uma concepção de sociedade capaz de levar os trabalhadores a saírem das posições reivindicatórias e defensivas, e partirem para estratégias revolucionárias. Segundo Gramsci, a personalidade humana livre e plena não pode ser absolutamente obtida pelo “desenvolvimento” espontâneo de qualidades inatas, mas é sempre o resultado de um processo histórico conseguido, as duras penas, através da participação na história e na vida de todos os homens.

Desta forma os conceitos de Gramsci colaboraram neste estudo, quando compreendemos que os avanços e retrocessos são movimentos constituídos e presentes na sociedade e são dados historicamente, desta forma os avanços são processos lentos e sujeitos à intensa resistência do Estado Capitalista.

3 As crises no Estado Capitalista e os desdobramentos para a Infância

É importante compreender as transformações do Estado capitalista e como essas transformações afetaram o atendimento e os cuidados com a criança.

O que marca de fato a sociedade capitalista, de acordo com Arrighi (1996), é o acúmulo do capital, a procura de novos mercados e a capacidade de domínio dos mercados já existentes. As crises do capitalismo ocorrem em ciclos e são marcadas pelo acúmulo do capital, assinaladas pelo desequilíbrio, podendo significar para a sociedade capitalista o declínio do regime capitalista. Diante disso, a superação da crise capitalista envolve a reorganização da produção, de forma a não interromper e ampliar o processo de acumulação, e o aumento contínuo do grau de socialização da produção.

Os desníveis que após a Primeira Guerra Mundial²⁴ (1914-1918) se estabeleceram entre a economia norte-americana e a européia criaram sérias dificuldades ao funcionamento constante e estável da economia internacional durante a década de 1920. Tais diversidades causavam progressivos e cumulativos desequilíbrios nas balanças econômicas, sobretudo nos países europeus, que culminou no colapso do sistema, conhecido como o “Crash de Wall Street”, ou “Quebra da Bolsa de Nova York”, em 1929.

Mello (1999) apontou em seus estudos que o grau de estagnação que marcou o período de 1929-1933, seguido pelos conflitos políticos, no qual fermentaram o nazifascismo e eclodiram na 2ª Guerra Mundial²⁵, em 1939, revelava que o capitalismo já não podia mais se organizar e manter-se senão como um sistema efetivamente organizado e planejado em escala global.

Assim, as consequências da 2ª Guerra Mundial que produziram a destruição das forças produtivas, em contrapartida, permitiram o surgimento de outra oportunidade de investimento de capital que não fora destruído pelos países que venceram a guerra, que seriam os excedentes produzidos por estas empresas, e que passaram a procurar outro tipo de rentabilidade, as aplicações financeiras.

Com o re-investimento de capital dos Estados Unidos, França e Inglaterra, novos problemas surgem quando os países se reorganizavam e tentavam se recolocar novamente no mercado. A rigidez dos preços, a restrição da produção e o desemprego mundial remeteram a uma nova crise.

Nesta nova crise, o Estado foi chamado como um dos protagonistas da resolução desta, onde a presença do Estado, no cerne do processo capitalista, diretamente envolvido na acumulação de capital, teria o papel de articulador do sistema de critérios e do mercado.

De acordo com Mello (1999), na intenção de salvaguardar o sistema capitalista como um todo, surge o Keynesianismo (onde ao Estado caberia o papel de

²⁴ A Primeira Guerra Mundial rompeu definitivamente com a antiga ordem mundial criada após as Guerras Napoleônicas, marcando a derrubada do absolutismo monárquico na Europa. Três impérios europeus foram destruídos e conseqüentemente desmembrados: Alemão, o Austro-Húngaro e o Russo.

²⁵ Os prejuízos foram milhões de mortos e feridos, cidades destruídas, indústrias e zonas rurais arrasadas e dívidas incalculáveis. Com o final do conflito, em 1945, foi criada a ONU (Organização das Nações Unidas), cujo objetivo principal seria a manutenção da paz entre as nações. Inicia-se também um período conhecido como Guerra Fria.

regulador/investidor e de Bem-Estar) e o Fordismo (como universalização do modelo produtivo americanista pautado na produção e consumo de massa) emergiam então como padrões institucionais mundiais de estabilização econômica, como um modo de regulação.

Höfling (2001, p.136) aponta que Keynes em sua obra *Teoria Geral*, de 1936, refere-se, entre outros pontos, à presença de um Estado interventor, capaz de instaurar uma base planejada de desenvolvimento, capaz de regular a oferta de investimentos e de emprego, um Estado com ações redistributivistas, inclusive através de altos impostos.

Para Esping-Andersen (1995), o conceito de “Welfare State” ou Estado de Bem Estar Social se apresentou como uma perspectiva de provar à sociedade capitalista que seria possível um equilíbrio entre o capital e o trabalho, uma forma de compor uma sociedade com mais direitos. O Estado de Bem-Estar Social fez a intervenção nos rumos do desenvolvimento da sociedade, sendo que as políticas públicas diretas deveriam intervir no processo de acumulação do capital.

Mello (1999) assinala uma importante questão ao apresentar em seus estudos, que no Brasil, não houve o Estado de Bem-Estar Social, muito embora as democracias burguesas introduzissem uma série de reformas com o objetivo de atenuar as discrepâncias entre democratização política e poder econômico, e que concretamente beneficiaram as classes trabalhadoras. Neste sentido a luta social criou avanços, no entanto, estas reformas esbarraram na supremacia do capital.

Com a chegada do século XX, de acordo com Mello (1999) a economia ganhou novos contornos, inaugurou-se, então, o império da sociedade anônima gigante, das empresas com alta taxa de concentração de capital, que pouco a pouco passaram a expandir suas bases produtivas e a controlar faixas importantes do mercado mundial. Segundo o autor, as empresas já transformadas em transnacionais, se convertiam em empresas globais, em amplos complexos produtivos. O fenômeno da concentração/centralização do capital assumiu contornos mais nítidos, vultos de maior densidade, materializando-se numa escala crescente e ampliada.

Outros indicadores de expansão do capitalismo mundial são também notáveis e variados. Como por exemplo, a centralização das antigas companhias nacionais (industriais e de serviços) em grandes firmas transnacionais, a unificação regional de

mercados e a nova onda de fusão de bancos, dão o clima do novo ritmo de acumulação capitalista de todo o mundo, na ordem global, as finanças do mundo são cada vez mais controladas por bancos privados, associados a grandes conglomerados industriais. De acordo com a análise de Soares (2002), o Estado brasileiro vê-se na contingência de apoiar, como agentes de reprodução do capital interno, as burguesias internacionais, ao invés de canalizar investimentos para a Política Social.

Segundo Soares (2002, p.59), a lacuna aberta pela omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais, bem como pela inexistência de políticas sociais efetivas, abriu espaço para a proliferação de práticas predatórias do mercado e a disseminação da insegurança generalizada. Tais efeitos poderão ser verificados na quantificação e distribuição da pobreza, sobretudo, na precariedade da situação social, aliada a pauperização das políticas sociais.

Os custos sociais advindos dos ajustes econômicos decorrentes da crise capitalista atingiram de modo extremamente desigual a sociedade brasileira. Sendo que mais uma vez o peso dessas medidas recaiu sobre os mais frágeis economicamente, que se constituem em milhares de famílias de baixa renda e suas respectivas crianças.

É possível observar que na década de 1990, as tendências teóricas e políticas de reordenamento mundial do capital não saíram de cena, ao contrário, encontraram terreno fértil para sua revigoração, surgindo com uma nova versão denominada de “neoliberalismo”.

De acordo com Azevedo (1977), duas correntes ideológicas, que durante longo tempo haviam permanecido em campos separados, uniram-se ao neoliberalismo: o conservadorismo e o fundamentalismo de mercado: coerentes com a defesa e a referência essencial aos princípios da liberdade de escolha individual e do livre mercado. Tal ideologia retomava o liberalismo clássico de Adam Smith, embora com outras características. Para a referida autora, os teóricos neoliberais Milton Friedman²⁶ e

²⁶ O economista americano Milton Friedman, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1976, morreu em 2006, aos 94 anos. As teorias de Friedman levaram a uma revisão das políticas monetárias perseguidas pelos bancos centrais, nos EUA e no mundo. Líder da conservadora Escola de Chicago de Economia, o nome de Friedman é associado às teorias monetaristas, que consideram que a inflação pode ser controlada quase que exclusivamente pela oferta de moeda.

Friedrich Hayek²⁷ defenderam a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda.

Friedrich Hayek escreveu em 1944 “O Caminho da servidão”, considerado como o marco do neoliberalismo. Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, também propôs formulações sobre o Estado e políticas sociais que se identificam estreitamente com as formulações de Hayek.

Friedman (1977), em sua obra “Capitalismo e liberdade”, aponta que o Estado deveria assumir a função de determinar as regras do jogo, de constituir-se árbitro para interpretar e fazer vigorar as regras estabelecidas no que se refere a proteger a liberdade dos indivíduos, preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos e promover mercados competitivos.

Neste sentido, a proposta neoliberal compõe-se de elementos ideológicos que consiste na idéia de que o setor público caracteriza-se por princípio, como incompetente e ineficaz, ao contrário do setor privado, o único a possuir condições de garantir o crescimento econômico.

Para Lombardi (2001), a hegemonia neoliberal se estrutura e se articula através de um discurso que tenta explicar os supostos equívocos do mundo social como sendo regulado politicamente. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, mas tolerada.

Soares (2002), em seus trabalhos, aponta que a proposta “Neoliberal” espelhou-se para além dos limites do setor produtivo, estendeu-se para a área social, como a Saúde e a Educação, em que a superioridade do setor privado foi também apregoada. A autora destacou que as políticas neoliberais reduziram sensivelmente o papel do Estado como gerador de empregos e promotor de melhorias e de serviços às classes médias e baixas, além de privatizar as empresas públicas. Que tais medidas implicaram grandes perdas de postos de trabalho, atingindo diretamente os tecidos sociais mais frágeis da sociedade, as famílias pobres e suas crianças.

²⁷ Foi um dos expoentes da “Escola Austríaca de Economia” e um dos mais importantes pensadores liberais do século XX. Conhecido internacionalmente por suas contribuições importantes no campo da economia, a partir dos anos 1940 passou a ser igualmente respeitado pelas novas visões que trouxe ao pensamento liberal, nos campos jurídico, político, filosófico e histórico.

No Estado Neoliberal os avanços e retrocessos são pautados nas relações sociais e econômicas, em que as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, que não se propõem a alterar as relações estabelecidas na sociedade, mas é o Estado, através de um projeto de governo, composto de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade, denominadas políticas sociais. HÖFLING (2001).

O discurso neoliberal se refere ao desenvolvimento do setor social através de propostas de expansão e modernização da estrutura de alguns serviços públicos na área social. No entanto, de acordo com Frigotto (1999) a realidade evidenciada é aquela que os programas são, em sua maioria, paliativos, e, seus investimentos ficam aquém do atendimento às necessidades sociais, deixando desprotegidos importantes segmentos da sociedade. Nessa ótica, na política social brasileira, a implementação é definida e praticada de maneira vertical, numa postura de tutela dos interesses e necessidades da população, transformando as perspectivas de atendimento aos direitos sociais em filantropia e alívio da miséria e da pobreza.

Nas formulações de Offe (1984), as políticas sociais surgiram a partir do desenvolvimento do processo de acumulação capitalista, como também em outros momentos, nas crises do capitalismo, em que as formas de utilização tradicionais da força de trabalho se deterioraram. Segundo o autor a crise capitalista se configura no conflito entre as relações do capital e os detentores da força de trabalho, cabendo ao estado o controle do setor social, na definição de políticas sociais.

Nesta mesma linha de pensamento, Höfling (2001) definiu como políticas sociais, aquelas compreendidas como de responsabilidade do Estado quanto à implantação e manutenção, as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Considerando a proposição destes autores, podemos entender que a educação, a saúde, o saneamento, a habitação, e os serviços urbanos, são considerados serviços sociais públicos, formando assim o conjunto dos direitos sociais básicos.

Laurell (1995) também apresentou suas formulações sobre as políticas

implementadas pelo Estado Neoliberal. Para a autora, ficou clara a retração do Estado na esfera do bem-estar social, até porque tal retração implicará privatização do financiamento e da produção dos serviços, cortes dos gastos sociais, eliminação de programas e redução de benefícios, canalização dos gastos para programas de complementação de renda e a descentralização local. A autora se referiu às idéias neoliberais centralizadas em duas questões essenciais: a redução do papel do Estado, e o aumento do poder no mercado, subordinando o Estado aos interesses dominantes nacionais e internacionais, dos grandes bancos e organizações, como o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Mundial e outros. Outra questão se refere à retração dos programas de proteção social em prol de critérios seletivos de acesso aos direitos e benefícios, permitindo assim a existência de uma rede de proteção que atenda a população pobre.

No final dos anos de 1990, outras formas de intervenção pública, realizada por meio de programas assistencialistas, foram se firmando, dentre eles a merenda escolar, e o fornecimento de gêneros alimentícios para a rede de saúde e assistência social, ou por meio da comercialização subsidiada de alimentos ou refeições. Nesta pesquisa não temos por finalidade aprofundar na análise dos programas compensatórios praticados no Brasil, inclusive os programas de segurança alimentar, discutindo seus resultados, mas apenas contextualizá-lo no panorama social e seus reflexos para a sociedade e para as questões da infância.

A complementação de renda, na sua forma monetária, limitou-se a pouquíssimos programas, como o de renda mensal vitalícia, e outros benefícios distribuídos pela Lei Orgânica da assistência Social²⁸ - LOAS, além de algumas iniciativas locais de programas bolsa-escola.

Para Santos (1992), embora persistentes em suas modalidades, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, confirmando as evidências de que o aporte compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza, sendo que sua

²⁸ A promulgação da LOAS - Lei 8742, de 07.12.1993 representa um avanço significativo em termos de controle da população sobre a formulação e ações da política de assistência social. A descentralização da assistência significa em tese, a possibilidade de ampliação dos direitos através da participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública, a autonomia municipal e uma potencialização quanto ao uso e redistribuição dos recursos.

ineficácia acaba por desacreditar esse tipo de ação.

Assim, observamos a intervenção do Estado no que se refere às políticas sociais para a infância na ótica de programas assistencialistas. A família e suas crianças passaram a ser atendidas por programas emergenciais, compensatórios e focalizados (específicos e com duração limitada), tendo um caráter complementar. É possível dizer que o que norteia as ações na política social ainda é numa perspectiva excludente e higienista.

Diante dessa situação como é que fica a política de educação infantil e sua relação com a política de proteção especial? Houve avanços ou somente uma nova maquiagem para a concepção de velhas práticas no Estado brasileiro? Compreender tais questões é o que iremos tratar no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E DE EDUCAÇÃO INFANTIL E OS DIREITOS DA CRIANÇA

“A coisa mais bonita que há no mundo é
viver cada segundo,
como nunca mais”.

Vinicius de Moraes

A Constituição Federal de 1988 trouxe um avanço para a questão da infância ao ser comparada com as Constituições anteriores, pois incorporou a infância sob a signo do direito e não mais sob o signo de assistência e amparo, modificou o entendimento jurídico, envolvendo as áreas política e social.

Desta forma, apontou o lugar da criança como sujeito de direitos, lugar este que passou a ser demarcado legalmente. Dentre estes direitos, o direito à educação situou-se previamente no contexto dos direitos sociais, econômicos e culturais. Assim, a Constituição Federal afirma este direito, em seu Artigo 205:

Artigo 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.

O direito a educação é considerado como direito fundamental e encontra seu princípio de validade na preservação da condição humana, sendo um direito reconhecido pelo ordenamento jurídico como indispensável para a própria manutenção da condição humana.

Assim, a educação é aqui entendida como política de corte social. As políticas sociais, apoiadas em direitos sociais, tornam obrigatórias e imediatas às medidas estatais para elevar a condição humana dos titulares desses direitos. Tais medidas vêm em

resposta às necessidades sociais, assim o direito à educação está intimamente ligado ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana, na construção de uma sociedade em constantes mudanças com base democrática.

Para Bobbio (1992) os direitos sociais abarcam um sentido de igualdade material que se realiza por meio da atuação estatal dirigida à garantia de padrões mínimos de acesso a bens econômicos, sociais e culturais a quem não conseguiu a eles ter acesso por meios próprios.

Em última análise, representam o oferecimento de condições básicas para que o indivíduo possa efetivamente se utilizar das possibilidades que o sistema lhe outorga. Bobbio (1992, p.5) destaca que “os direitos fundamentais ou direitos humanos são direitos históricos, ou seja, são frutos de circunstâncias e conjunturas vividas pela humanidade e especificamente por cada um dos diversos Estados, sociedades e culturas”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe a executoriedade do direito à educação, através das políticas de atendimento. O ECA, ao abandonar o princípio da situação irregular utilizado pelo código de Menores de 1979, adotou o princípio de proteção integral à infância e situou a criança como cidadã, conforme estabelece o Capítulo IV, artigo 53 que elenca esses direitos:

Artigo 53. 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, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Assim, a Educação e a Educação Infantil²⁹ são também asseguradas na forma da lei pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que garante em seu Artigo 54 o

²⁹ O termo Educação Infantil: creche para crianças de zero a três anos e pré-escolar para crianças de quatro a seis anos de idade é adotada na Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996, Brasília (Seção II Da Educação Infantil Art. 30).

atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

Desta forma, este estudo se propõe a analisar as políticas de educação voltadas à infância, considerando a criança como sujeito de direitos. Assim nesta análise abordaremos as leis e os documentos referentes à Educação Infantil que proporcionaram mudanças significativas na sociedade, dentre elas a efetivação e execução das políticas sociais voltadas à educação infantil.

1 As mudanças na Política de Educação a partir da Constituição Federal de 1988

A fim de compreender como se constituía as Políticas de Educação e Educação Infantil no Estado de Mato Grosso do Sul e no município de Campo Grande não podemos deixar de contextualizar o momento político e social que o Brasil atravessava, bem como, não podemos deixar de apontar a importância de algumas mudanças na legislação e suas consequências de forma direta e incisiva na garantia de direitos à educação infantil.

Dentre essas mudanças, a consolidação da Constituição Federal de 1988, e o entendimento da educação básica como educação nacional que congregaria, articuladamente, as três etapas que estão sob este conceito: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

A Constituição Federal no ano de 1988, e a década de 1990, sintetizaram um período repleto de reformas educacionais. A sociedade acabava de conceber a Constituição Federal, após intensa mobilização e luta dos movimentos sociais organizados, dentre eles, o Movimento Negro, o Movimento de Mulheres, o Movimento à Criança e a Constituinte, o fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, entre outros.

Contrariando este momento democrático adentrava na conjuntura política e econômica a concepção neoliberal, que já vinha se constituindo desde os anos de 1980, e trazia como uma das principais ações a retração da atuação do Estado, a implantação das políticas de ajuste econômico, e a retirada do Estado das políticas sociais.

Lombardi (2001 p. 28) aponta que “os ajustes neoliberais iniciados com Fernando Collor de Mello em 1990 trouxeram dentre outras iniciativas a abertura dos mercados para a globalização contemporânea”. Depois de Collor (1990 – 1992),

derrubado com o *impeachment*³⁰, a inserção do Brasil no mundo capitalista globalizado seguiu seu curso sem abalos, primeiro com Itamar Franco (1992- 1995) depois com Fernando Henrique Cardoso (de 1995 – 1998, reeleito em 1998 – 2002), e em 2002 com Luiz Ignácio Lula da Silva (sob a sigla Partido dos Trabalhadores), reeleito em 2006.

No entanto, é a partir dos meados de 1990, após o lançamento do Plano Real, e com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente, que os contornos neoliberais do processo de ajuste brasileiro tornam-se mais nítidos, bem como as suas conseqüências econômicas e, sobretudo, sociais.

A linha central da condução da política econômica era o combate à inflação, que segundo o discurso do Estado, seria a saída para a retomada do crescimento. Com a intenção de promover o ajuste econômico, necessário para a manutenção do modo de produção capitalista, agora globalizado, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, dentre outras ações, promoveu a Reforma do Estado, cujo objetivo era a diminuição geral das atribuições diretas do Poder Público e sua gradativa transferência para o setor privado. (LOMBARDI, 2001).

A Reforma do Estado fora promovida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado³¹ – MARE, sob o comando do então, ministro, Luiz Carlos Bresser Pereira e envolveu os setores da saúde, Educação, Habitação, Segurança e outros.

A elaboração e execução das reformas educacionais tiveram como protagonistas agentes regionais e internacionais vinculados aos mecanismos do mercado e representantes encarregados de garantir a rentabilidade do sistema capitalista, das grandes corporações e das empresas transnacionais.

Peroni (2003, p.161) chama a atenção para o fato de que “a reforma do estado não inclui todos os cidadãos, apenas o cidadão-cliente, isto é o consumidor. Pois já que a lógica da administração gerencial é a do mercado, quem determina é o consumidor pelas leis do mercado, sendo assim um projeto assumidamente excludente”.

³⁰ *Impeachment* traz o significado de impedimento e origina-se do direito anglo-saxão. No Brasil o impeachment do Presidente da República Fernando Collor de Mello efetivou-se após um processo político que se estendeu por oito meses, quando o Senado Brasileiro confirmou o veredicto acusatório sobre denúncias de corrupção e tráfico de influências.

³¹ MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/ Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. Brasília: MARE, 1998. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.2)

Fernandes (2000) trouxe uma análise importante sobre as reformas educacionais e assinalou que até os discursos das elites políticas e econômicas apontavam no sentido da retirada do Estado do campo das Políticas Sociais, deixando-as para serem disputadas no mercado. Para a autora a qualidade dos serviços passava pela ordem da mercadorização.

Segundo Fernandes (2000, p. 75):

Sob esta ótica as políticas sociais seriam produtos à venda no mercado. Quem quiser comprar qualidade compra quem não puder comprar deve se contentar com o que é oferecido em nível de programas assistenciais e emergenciais. Mesmo porque esse Estado de bem-estar social truncado existente no Brasil significa que de fato não existe política social, e sim programas de atendimento emergenciais destinados à população carente.

Ao refletirmos sobre as análises das autoras, entendemos que no modelo de organização da vida social propostos pelas reformas neoliberais, embora a questão do consumo não estivesse colocada para todos de forma igualitária, segundo as proposições neoliberais, o valor do sujeito estaria ligado a sua capacidade de consumir e de sua capacidade de competir no mercado, em que a crença da mobilidade social ocorreria através do esforço pessoal de cada indivíduo e de suas capacidades.

Assim, para a Política Educacional, as atuações do Estado tinham como preceitos ações descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada. A proposta de reforma dos serviços públicos apontava para a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas.

Nesse período os países da América Latina, dentre eles o Brasil, foram solicitados a desenvolver ações para impulsionar as políticas educacionais. Esta proposta não abrangia apenas a escola, mas também a família, a comunidade, e os meios de comunicação, por meio do monitoramento composto por um fórum consultivo coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Do ponto de vista da educação, o ajuste dos sistemas educacionais às demandas da nova ordem do capital e as demandas por uma efetiva democratização do acesso ao conhecimento em todos os seus níveis, registrou a presença de organismos

internacionais que entraram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e a elaboração de vários documentos.

O primeiro deles foi a "Conferência Mundial sobre Educação para Todos" realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, que inaugurou um grande projeto de educação em âmbito mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Banco Mundial. A Conferência de Jomtien trouxe como meta a ser alcançada em dez anos a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

A Declaração de Jomtien, de 1990, abrangeu como participantes, além dos cento e cinquenta e cinco representantes de governos, as agências internacionais, as organizações não-governamentais, as associações profissionais e personalidades na área da educação reconhecidos mundialmente, com o compromisso de assegurar um programa de educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos.

Nesta compreensão, de acordo com Arrighi (1998, p. 84), os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, e o Banco Mundial passaram a ter o papel determinante na reforma do Estado. No plano jurídico-econômico, a Organização Mundial do Comércio - OMC foi tecendo uma legislação cujo poder transcendia o domínio das empresas transnacionais e das mega-corporações.

Nesse contexto, outros organismos foram criados ainda como uma espécie de base de apoio para os organismos internacionais, dentre eles a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL e, no plano educacional, a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe - OREALC.

A Comissão Econômica para a América Latina em 1990 publicou a "Transformación productiva con equidad", que ressaltou a urgência da implementação de mudanças educacionais em termos de conhecimentos e habilidades específicas, demandadas pela reestruturação produtiva.

Em 1992 a CEPAL publicou outro documento sobre o tema, "Educación y

conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”. A proposta era de uma ampla reforma dos sistemas educacionais para a capacitação profissional e o aproveitamento da produção científico-tecnológica, critérios inspirados em políticas de equidade e eficiência, e diretrizes de reforma educacional de integração nacional e descentralização.

Segundo os estudos de Soares (2002, p.101), sobre as intenções do documento da CEPAL de 1993, a autora faz sua análise e tece críticas às proposições do documento, aponta que o documento estaria equivocado, pois possuía problemas das seguintes ordens:

A primeira delas é a de que a transformação produtiva torna-se pouco provável, na medida em que está baseada em premissas no mínimo complicadas, como o contexto de uma maior *competitividade internacional* e a utilização de uma prerrogativa pouco utilizada, ou seja, a incorporação do progresso técnico. A segunda é a restrição do papel dos serviços sociais, que devem ser apenas adequados para os mais pobres, na melhor tradição neoliberal.

A autora aponta que a estabilização econômica a todo custo, por meio de políticas redistributivas compensatórias, não atenderia a parcelas vulneráveis do tecido social, devido ao pouco investimento de recursos financeiros para a área social, fato este que culminaria em verdade, em estabelecer uma rede emergencial de seguridade mínima.

Entre os anos de 1993 a 1996, foi elaborado outro documento de orientação para a participação dos países no movimento da globalização, o Relatório Delors. Realizado pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, e convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, composta de especialistas e coordenada pelo próprio Jacques Delors. O Relatório fez recomendações de conciliação, consenso, cooperação, e solidariedade. Além de recomendações de enfrentamento das tensões da mundialização, e das demandas de conhecimento científico-tecnológico, principalmente das tecnologias de informação. Coraggio (1996, p.84) faz uma crítica ao analisar as políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação. Segundo o autor, “o Banco Mundial apresentou um fundamento puramente reducionista e economicista nas proposições para a área

educacional, tendo uma visão unilateral de custos e benefícios”.

Considerando estas ações com participação de agentes internacionais ocorre neste mesmo período no governo do Presidente Itamar Franco (1992- 1995), os primeiros debates políticos sobre o atendimento à infância, em especial a criança pequena.

Segundo Silva (2000) crescia a discussão sobre o caráter da pré-escola: se esta era preparatória, recreativa ou compensatória. Ao mesmo tempo iniciava-se a preocupação com a creche enquanto equipamento educativo e conseqüentemente evidenciava-se a necessidade da elaboração de uma proposta de trabalho e da formação dos profissionais que ali atuavam. De acordo com as idéias da autora, a política de educação infantil passava a ser discutida sob outros aspectos dentre eles: funções da educação infantil, objetivos e outros pontos relevantes.

Em 1994 o Ministério da Educação e Cultura – MEC, após consulta e discussão com setores governamentais e não governamentais, elabora e aprova a Política Nacional de Educação Infantil. Neste documento são explicitados os objetivos, as diretrizes e linhas gerais de ação prioritárias que deverão orientar a política do MEC, em parceria com outros segmentos que atuam na área. Em 1994 acontece o I Seminário Nacional de Educação Infantil, e em 1996 o II Seminário Nacional de Educação Infantil.

Ainda nesta década, em dezembro de 1996 é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, entendida como lei complementar que regulamenta as diretrizes e bases para a educação nacional.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9.394/1996, que começou a ser debatida após a Constituição de 1988, passando por oito anos de tramitação no Congresso, revogou as legislações educacionais até então em vigor.

A LDB por um lado revela a conquista dos profissionais da educação e de todos os segmentos mobilizados nesse processo: entidades e movimentos ligados à educação, e parlamentares eleitos no início da década de 1990. Por outro, encerra sérias derrotas quanto às demandas desses setores, pois, em 1996, o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sofreu intervenção do governo federal, sob a coordenação do Ministério da Educação, em favor de um projeto substitutivo elaborado pelo então senador Darcy Ribeiro.

Dentre os temas discutidos, chama-nos atenção neste estudo o financiamento da educação privada, que de acordo com os estudos apresentados por Oliveira (2000, p. 264), o conflito sobre os repasses do fundo público para o financiamento da educação privada voltara a ser discutido na elaboração da LDB.

De acordo com Oliveira (2000, p. 264), esse tema fora disputado entre forças opostas; de um lado a defesa do destino de verbas públicas exclusivamente para o setor público, de outro lado as instituições privadas que defendiam a destinação de verbas públicas para as escolas particulares sem fins lucrativos:

O embate político colocava-se então entre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na – FNDEP, formado de 26 entidades representativas da sociedade civil (sindicais, científicas, estudantis) e as entidades que representam o ensino privado, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN, do lado do grupo empresarial, e do lado do grupo confessional, a Associação de Educação Católica - AEC e a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC.

Assim, segundo a autora, a exclusividade da aplicação de verbas públicas nas escolas públicas foi derrotada, estabelecendo-se uma proposta de destinação dos recursos públicos pra as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

A transferência dos recursos do fundo público às escolas privadas teria com a LDB o respaldo da legislação através do art. 3º, sob o argumento de que o poder público não teria condições para generalizar o acesso ao ensino fundamental, de acordo com a própria LDB, conforme título II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional:

Artigo 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Desta forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação ao ser sancionada, assegurou o princípio de coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Saviani (1997) faz uma análise deste momento e aponta que o projeto de lei, intitulado "Lei da Educação" e apresentado ao Senado por Darcy Ribeiro em 1992, ganhou preferência na discussão junto ao Senado em detrimento do projeto de lei que estava em debate na Câmara dos Deputados desde 1988 e que havia sido aprovado pela comissão do Senado em 1994. Essa inversão de prioridades retirou do debate o projeto de lei resultante de um longo e amplo processo de negociação com diferentes segmentos compromissados com a defesa de uma educação pública e de qualidade, organizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Segundo o autor a substituição do projeto de lei originário da Câmara pelo projeto apresentado pelo senador Darcy Ribeiro motivou modificações sob a forma de várias emendas, mas todas elas parciais e pequenas diante dos avanços que seriam obtidos com o primeiro projeto, agora substituído.

De acordo com Saviani (1997, p. 200), em minuciosa análise dos projetos em disputa, a LDB que fora aprovada “se constituía em uma lei minimalista e, portanto, em consonância com a proposta de desregulamentação, de descentralização e de privatização e “compatível com o Estado Mínimo”.

Consideramos de grande importância a compreensão da formulação das políticas públicas e de seus desdobramentos na sociedade e principalmente nos documentos que surgiram destas discussões e garantias advindas à infância. No entanto, não traremos neste momento um aprofundamento destas questões, mas cabe destacar que um dos avanços trazidos pela LDB, refere-se ao direito à Educação Infantil para crianças desde seu nascimento até seis anos, reafirmando inegavelmente seu caráter educativo.

2 Educação Infantil: garantias necessárias à infância.

A Lei de Diretrizes e Base da Educação efetivou em termos legais o direito à educação infantil, considerando o aspecto educativo nas instituições de educação

infantil, a qual considerou a formação integral da criança, e privilegiou suas necessidades e características próprias, em complementação às ações familiares e comunitárias, segundo artigo 29:

Artigo 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como base o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

A LDB também estabeleceu o tipo de atendimento a ser oferecido, firmado no artigo 30. Portanto, a distinção entre creches e pré-escolas é feita exclusivamente pelo critério da faixa etária, sendo ambas as instituições de educação infantil:

Artigo 30. A educação infantil será oferecida em:
I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças até três anos de idade;
II - pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade.

De acordo com Cury (2001, p. 171), “resulta então a idéia de educação infantil como base da educação básica, o ensino fundamental como tronco e o ensino médio como acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes”. Para o autor, a idéia de desenvolvimento do educando nestas etapas é o reconhecimento da importância da educação escolar para os diferentes momentos das fases da vida, e da sua intencionalidade. Este considera o conceito de educação básica um conceito inovador para um país que durante séculos negou a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar.

De acordo com Silva (2000) o atendimento às crianças de 0 a seis anos de idade sempre foi realizado em creches e pré-escolas, sendo as creches ligadas a Secretarias Estaduais e Municipais de Promoção Social, enquanto que as pré-escolas eram mantidas pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Somente a partir da Constituição Federal de 1988, as creches e as pré-escolas passaram a fazer parte do sistema oficial de ensino, de acordo com o Capítulo da Educação.

Silva (2000, p. 86) faz uma análise comparativa interessante quando aponta que tanto as ações destinadas às crianças de zero a seis anos, quanto à construção histórica das políticas sociais apresentavam as mesmas tendências:

Iniciam-se com ações caritativas e filantrópicas de caráter privado; as primeiras iniciativas governamentais surgem nos anos 20, cujas bases eram assistencialistas e paternalistas; desenvolvem-se nos anos posteriores na perspectiva do populismo autoritário do estado novo; sofrem influência da ideologia massificadora dos governos militares pós-64; e adquirem na Constituição de 1988 a posição de conjunto de direitos da criança, enquanto cidadã.

A Educação Infantil trouxe na construção de sua história a influência americana e européia dos “jardins de infância”³², em que tais modelos educacionais atendiam às crianças da elite, com idade de três a seis anos, recebendo financiamentos através de verbas públicas. No entanto o atendimento destinado aos filhos dos operários, das empregadas domésticas e das crianças abandonadas eram realizados em creches ou em salas de asilo.

Segundo Kishimoto (1996, p. 456):

O primeiro jardim de infância público foi instalado em 1875 junto ao colégio Menezes Vieira, em um bairro privilegiado do Rio de Janeiro. Somente no ano de 1899 foi criada a primeira instituição para atender crianças menores, também na cidade do Rio de Janeiro, que era uma creche mantida por uma empresa têxtil com o objetivo de acolher os filhos dos operários.

Cabe salientar que no Brasil os atendimentos em creches estavam pautados no assistencialismo por meio dos atendimentos voltados à alimentação, nos cuidados com o corpo e sua higienização, mas não necessariamente voltados para o processo educativo. Com relação aos cuidados de alimentação e higiene estas ações eram associadas à dimensão de doméstico, o que resultava na desqualificação do profissional que trabalhava com as crianças menores e na divisão de trabalho entre duas funções: os auxiliares e os professores.

³² Kindergarten (em alemão, kin significa criança e garten significa jardim) Denominados por Friedrich Froebel como jardins de infância, as instituições voltadas para o trabalho educativo com crianças em idade pré-escolar.

O atendimento em pré-escolas possuía um caráter educativo, além de suprir necessidades básicas de alimentação, higiene e de cuidados, ao mesmo tempo preparava-as para escolaridade obrigatória.

Nesta perspectiva a formação e atuação dos profissionais também apresentavam perfis diferentes, sendo que os profissionais de creches eram denominados pajens, crecheiras, monitoras, que trabalhavam em período integral e os da pré-escola eram denominados professores, que atendiam a jornada de quatro horas. Essas diferenças produziram práticas educativas e pedagógicas também distintas na rede de ensino.

Neste contexto social e político, a exemplo desta forma de pensar a infância podemos analisar os tipos de instituições e seus objetivos que surgiram nesta época. Dentre elas se deu o surgimento da Legião Brasileira de Assistência – LBA, em 1940, no governo de Getúlio Vargas com a finalidade de prestar assistência aos segmentos carentes da sociedade: as crianças.

De acordo com Silva (2000), a Legião Brasileira de Assistência atendia as crianças desde o seu nascimento até os seis anos de idade, com atendimento em creches. Nos anos de 1970, transformou-se em Fundação e foi extinta em 1995, no processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social.

Neste momento da história na Educação Infantil, outros organismos de apoio à crianças pequenas foram surgindo, dentre eles a Organização Mundial para Educação Pré-escolar – OMEP, que foi fundada em 1948, apoiada pela UNESCO, na condição de entidade não-governamental filantrópica, que configurou por vários anos como instância civil organizada de defesa da criança. No Brasil, a OMEP³³ foi fundada em 1953, e realizou trabalhos em conjunto com entidades públicas e privadas, principalmente no campo da qualificação e aperfeiçoamento de recursos humanos.

Neste período, o termo utilizado para se referir a criança pequena era “pré-escolar” e o atendimento era oferecido em sua maioria pelos programas ligados ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A educação da criança de quatro a seis anos foi inserida nas ações do MEC somente em 1975 quando foi criada a Coordenação de Educação Pré-escolar (BRASIL/MEC, 2005).

No início dos anos de 1980, as produções do Ministério da Educação passaram

³³ A criação da OMEP em Campo Grande se deu em 1977 com um pequeno número de pessoas, sendo que as duas primeiras presidentes da instituição foram as professoras Ângela Maria Costa e Marisa Serrano.

a se referir a educação pré-escolar para crianças de zero a seis anos. Iniciavam-se alguns apontamentos sobre uma diretriz para o sistema público de educação pré-escolar, em que incluía as crianças de zero à três anos, mesmo que ainda sob execução do Ministério da Previdência e da Saúde.

O vínculo das creches aos órgãos de serviço social fazia reviver a polêmica entre educação e assistência, que percorreu a história das instituições de educação infantil por muitos anos.

Para Carvalho (1999) a discussão sobre o papel da educação infantil encontrava fortes argumentos para se entender a orientação assistencialista como não-pedagógica, tanto que, a vinculação de creches e pré-escolas se fazia a órgãos de assistência social. Assim, determinados serviços de assistência, como a alimentação e os cuidados de higiene, pareciam representar uma ameaça ao caráter educacional das instituições.

Considerando também o caráter não obrigatório da educação Infantil, esta condição trouxe várias conseqüências para esta etapa da Educação Básica. Diferentemente do ensino fundamental que é considerado um dever da família e do Estado e se caracteriza como eixo principal de investimentos.

Continuaremos a discutir nesse momento a educação infantil, entretanto, traremos as questões específicas da realidade do Estado de Mato Grosso do Sul, quando de sua divisão, e as políticas que foram elaboradas e executadas, de forma a garantir o atendimento à infância.

3 A Educação Infantil em Mato Grosso do Sul

No que se refere às questões da infância e de suas ações, o antigo estado de Mato Grosso não diferia muito das concepções dos outros estados sobre o atendimento às crianças pequenas. Historicamente configuravam-se duas redes de atendimento, estabelecendo uma relação direta com a classe social: a da pré-escola e a da creche. As pré-escolas se destinavam as crianças cujas famílias possuem maiores possibilidades econômicas e as creches para as crianças filhas das famílias das classes populares.

A divisão do Estado de Mato Grosso para se constituir o Estado de Mato Grosso do Sul se deu em 11 de outubro de 1977, como resultado de um movimento

separatista que surgiu nos anos de 1970 pelos grandes fazendeiros da região sul do estado. O Estado de Mato Grosso do Sul pertencia a parte meridional do Estado do Mato Grosso do qual foi desmembrado por lei complementar n. 31 de 1977, assinada pelo presidente Ernesto Geisel. O primeiro governador do estado foi o engenheiro [Harry Amorim da Costa](#), nomeado pelo presidente Ernesto Geisel. No ano de 1979 tomaram posse os deputados eleitos em 15 de novembro de 1978, para a Assembléia Legislativa e Constituinte de Mato Grosso do Sul.

O Estado de Mato Grosso do Sul, localiza-se na região Centro Oeste, e se constitui uma das 27 unidades federativas do Brasil. Sua capital é a cidade de Campo Grande. Ocupa uma superfície de 358.159 km², e possui 78 municípios, e uma estimativa populacional de 22.297.981 habitantes³⁴. A produção econômica do Estado está baseada na agropecuária, agricultura, indústrias de médio porte, e iniciativas de turismo.

Considerando as ações de educacionais em âmbito nacional, no ano de 1977 a União adotou como política a ampliação da rede de creches, de forma a atender à grande maioria de mulheres trabalhadoras que haviam sido excluídas da Consolidação da Leis Trabalhistas – CLT. O atendimento em creches começava a se configurar como um direito das mães trabalhadoras, não era ainda um direito da criança nem um dever do Estado, sua existência dependia ainda da benevolência e da filantropia da sociedade.

Em Mato Grosso do Sul, neste mesmo ano é lançado o Projeto Casulo, conhecido como o primeiro programa nacional de educação pré-escolar de classes populares, e que permaneceu inserido no Programa de Assistência ao Menor, mantido pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, com atendimento à crianças de zero a seis anos. Entre seus objetivos estavam à assistência e o desenvolvimento integral da criança com perspectiva de atendimento em rede.

O Projeto Casulo objetivava atender o maior número de crianças, com o menor custo possível. “Tal projeto tinha um cunho educativo-corretivo, e era proposto como um dispositivo para disciplinar as mães por meio da educação das crianças a partir dos preceitos da Puericultura” Rosenberg (1997, p. 164).

³⁴ PNAD-Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-2003, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

De 1980 a 1982, foi nomeado pelo então Presidente da República João Batista Figueiredo, o engenheiro Pedro Pedrossian, para ocupar a função de governador de Mato Grosso do Sul. A atuação desse governo na área da Educação Infantil se deu a partir de projetos e programas especiais apoiados pelo PROAPE – Programa de Atendimento ao Pré-escolar, que funcionava em ambientes informais, não propriamente educacionais, atendendo um número elevado de crianças na faixa etária de quatro a seis anos, oferecendo alimentação e atividades pedagógicas, tendo como uma dos objetivos a retirada das crianças da rua.

No que se refere as Políticas de Assistência Social, o atendimento às crianças no Mato Grosso do Sul era realizado com apoio do Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul – FASUL, de 1983 a 1986 o FASUL tinha sob sua responsabilidade 15 creches funcionando no município de Campo Grande.

Posteriormente o FASUL se transformou na Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul – PROMOSUL, que tinha por objetivo prestar assistência social, mantendo parcerias com outros órgãos e instituições particulares ou governamentais, promovendo os programas assistenciais do governo estadual.

No ano de 1983, foi eleito o governador Wilson Barbosa Martins e outras ações foram executadas, entretanto manteve-se o PROAPE, mas agora com número reduzido de crianças por turma, das 60 a 100 crianças que eram atendidas na gestão de Pedro Pedrossian por turma, no governo de Wilson Barbosa Martins o número por turma reduziu para 40 a 60 crianças atendidas.

Neste período de governo, a Secretaria de Educação lançou o Programa de Educação Pré-escolar – PROEPE, com investimentos financeiros do MEC, o programa foi implantado em caráter experimental com dezenove turmas na capital, e objetivava acelerar o desenvolvimento intelectual da criança, por meio de estimulação cognitiva baseada na teoria piagetiana. Em 1987, extinguiu-se a COEPRE e a Educação Pré-escolar passou a ser coordenada pela SEB - Secretaria de Ensino Básico do MEC. Em 1990, criou-se a Coordenadoria Geral de Educação Infantil - COEDI, com a responsabilidade de estabelecer diretrizes para o atendimento às crianças de zero a três anos em creche e de quatro a seis anos em pré-escola.

No início dos anos de 1990³⁵, articulado com um discurso baseado na modernização e na reciclagem, elegeu-se para governador pela segunda vez, Pedro Pedrossian, que trouxe uma proposta política baseada no documento “Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul – Documento Básico”. No final de sua gestão apresentou outro documento: “Uma Proposta de educação para Mato Grosso do Sul – Relatório Final”. A principal diretriz dessa proposta se baseava na democratização da gestão escolar. Assim ocorreram mudanças no funcionamento da Secretaria de educação como, por exemplo, a descentralização³⁶ dos serviços nas Agências Regionais de Educação. Tais documentos não tratam em nenhum momento sobre a Educação Infantil, desconsiderando as 512 turmas de pré-escola existentes na rede estadual de ensino no ano de 1994 (ROSA, 2005).

De 1995 a 1998, gestão do governo de Wilson Barbosa Martins, discurso apresentado destacava a defesa dos direitos do cidadão e da democracia³⁷. Assim convocava a população para ações solidárias aos segmentos desprovidos economicamente. O governo propunha parceria com entidades religiosas, filantrópicas, empresas privadas. No entanto, a promessa de democratização para o ensino fundamental não se efetivou, o que ocorreu foi a implantação do regime organizado em ciclos (progressão continuada) para o ensino fundamental. Para a Educação Infantil houve um grande retrocesso no que concerne a garantia de direitos às crianças frequentarem as unidades de educação infantil, pois ocorreu a desativação completa da rede pré-escolar estadual de ensino.

Devido a não obrigatoriedade do oferecimento de educação infantil, o Estado atribuiu como prioridade o ensino fundamental, de tal forma a não inviabilizar a destinação de verbas públicas para este segmento, desta forma não garantiu efetivamente o atendimento de creches e pré-escolas.

Rosa (2005), em seus estudos sobre a educação infantil, aponta que, na gestão de Wilson Barbosa Martins, o documento “Princípios norteadores – a cidadania começa

³⁵ Segundo o Censo de 1980 o número de crianças com idade de zero até seis anos era de 272.717, dessas 197.717 possuíam de zero a quatro anos e 75.077 de cinco a seis anos.

³⁶ O Decreto nº. 5.868 de 17/04/91 e a Resolução nº. 683 de 30/04/91 da SED regulamentam a política educacional de descentralização da administração escolar proposta pelo governo. A gestão democrática foi instituída nas escolas estaduais de MS pelo decreto nº. 5868 de 17 de abril de 1991.

³⁷ Secretaria de Estado de Educação. Princípios Norteadores – A cidadania começa na escola. 1996.

na escola” trata da educação infantil na primeira parte do item VII – “diferentes níveis e modalidades – desenho da proposta pedagógica”, mas na verdade refere-se as criança de quatro a seis anos e não menciona as creches que se encontravam sob a responsabilidades de Secretaria da Assistência Social.

Ainda no reordenamento das políticas educacionais, em 1998 entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído por meio de Emenda Constitucional. O FUNDEF se constitui em investimentos financeiros em torno de 15% das principais fontes de repasses da União, de acordo com o número de alunos matriculados. Esse recurso financeiro só retorna para o estado e município na proporção das matrículas do ensino fundamental segundo Lei nº. 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Sendo que pelo menos 60% dos recursos vinculados a educação deverão ser destinados ao Ensino Fundamental com remuneração de docentes e habilitação para professores leigos.

A partir desse momento, observa-se a participação de vários movimentos sociais que, neste sentido, apóiam incondicionalmente a luta de verbas para a educação infantil, dentre eles: o Movimento Fundeb pra Valer, o Movimento da Campanha Nacional pela Educação, e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil, os Fóruns Estaduais de Educação e diversas Organizações não-governamentais que se mobilizaram para reintroduzir a creche (faixa etária de zero a três anos de idade), na Proposta de Emenda Constitucional do FUNDEB, já convertida na Lei n. 11.494 de 20/06/2007 por meio da Emenda Constitucional n. 53/2006.

Rosa (2005) aponta em sua pesquisa que do ano de 1999 a 2002, o Estado de Mato Grosso do Sul elegeu para governador José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como Zeca do PT, em seu governo, foi elaborado um plano emergencial, em que a prioridade administrativa era aumentar a arrecadação e mudar a destinação dos recursos públicos. Em seu primeiro governo foi criada a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Mulher, composta por cinco projetos prioritários. Dentre eles o Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher que apresentava uma ação de atendimento às crianças de zero a seis anos. No projeto Casa Abrigo para Mulheres em risco de vida, as crianças permaneciam nos abrigos com suas mães, recebendo assistência psicológica, pedagógica e sendo encaminhadas para os Centros de

Educação Infantil durante o abrigamento.

Neste governo, a Secretaria de Educação lançou o Projeto Escola Guaicuru, estruturado em três linhas: democratização do acesso, democratização da gestão e qualidade social da educação. De acordo com Rosa (2005), pela primeira vez, a Educação infantil começava a ser contemplada na proposta de educação. O eixo do programa “democratização do acesso escolar” trazia como prioridade a efetivação da municipalização da Educação Infantil, por meio de ações compartilhadas com as redes municipais de ensino.

No contexto nacional das políticas educacionais, efetivando a realização das propostas da Constituição Federal, de 1988, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN, lei nº. 9.394/96 foi aprovado em nove de janeiro de 2001 o Plano Nacional de Educação³⁸, Lei n. 10.172, em que Estados e Municípios deveriam, com base no Plano Nacional, elaborar planos decenais correspondentes.

O Plano Nacional de Educação – PNE, de 2001, apontou para a educação infantil a valorização da criança como cidadã. O Plano Nacional de Educação recomendou uma educação de qualidade nos aspectos do “Cuidar e Educar”, considerando vinte e seis metas para a educação infantil, sendo a primeira meta, a que define a ampliação da oferta “de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até três anos de idade e a 60% da população de quatro a seis anos de idade, e até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de zero a três anos e 80% das de quatro a cinco anos”.

Para Didonet (2000, p. 49), o Plano Nacional de Educação vem propor a cidadania às crianças, considerando que nenhuma prática é neutra, pois a partir dela depende a formação do cidadão. Assim, segundo o autor é necessário ter clareza da função social desempenhada pela escola: “Em primeiro lugar, há necessidade de lembrar uma das diretrizes importantes da educação infantil que é a superação das dicotomias creche/pré-escola como caráter assistencialista”.

O Plano Nacional de Educação recomendou em suas premissas a necessidade de formação de profissionais da educação infantil, tal tema merece atenção especial, pois

³⁸ Desde 1932, com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, que resultou na inclusão de um artigo na Constituição Federal de 1934, os educadores do país têm se dedicado a estudos e pesquisas com vistas à formulação de um Plano Nacional de Educação

a qualificação específica para atuar com crianças pequenas necessita de conhecimentos das bases do desenvolvimento infantil.

No período de 1999 a 2001, a rede estadual desenvolveu com a sociedade, um debate propondo a construção de um projeto educacional comprometido com as mudanças sociais e com a formação do indivíduo. O movimento denominou-se Constituinte Escolar e resultou no Plano de Educação para a rede estadual de Mato Grosso do Sul, aprovado no I Congresso Estadual da Constituinte Escolar.

A Secretaria Estadual de Educação, a partir do ano de 2003, assumiu a coordenação do processo que estabeleceu as diretrizes, metas e estratégias da educação do Estado até 2010. Este processo culminou em um novo Plano Estadual de Educação denominado: “Norteando Caminhos, Semeando Inclusão”, que instituiu e regulamentou o Sistema Estadual de Ensino abrangendo, também, as redes municipais e as escolas particulares que permanecerem em sua esfera de competência.

A Secretaria Estadual de Educação coordenou os trabalhos do Plano Estadual de Educação que teve na sua elaboração a participação dos seguintes segmentos: Conselho Estadual de Educação/CEE; União dos Dirigentes Municipais de Educação/UNDIME, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul / UEMS, Fundação de Apoio Pesquisa e Ensino de Mato Grosso do Sul/FAPEMS, Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul/SINEPE, Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul/FETEMS, e Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação/SIMTED.

Ao final desse processo, em 15/10/2003, o Governo do Estado encaminhou os Projetos de Lei à Assembléia Legislativa, que, posteriormente, aprovou o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul - Lei nº. 2.791, de 30/12/2003, e o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul - Lei nº. 2.787, de 24/12/ 2003. A partir de 2004, o Plano Estadual de Educação foi implantado nas escolas da Rede Estadual de Ensino.

Sobre as Redes Municipais e Instituições Particulares de Ensino, ficou a critério de cada uma a elaboração de seus próprios Planos, ou a adesão ao regime de colaboração.

As políticas educacionais de atendimento às crianças em idade pré-escolar, implantadas em Mato Grosso do Sul e em sua capital Campo Grande, ocorreram em um

contexto político complexo, revelados claramente nas divergências políticas e ideológicas na composição das secretarias de educação.

Quanto ao município que deveria estar investindo tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental, este tem priorizado o segundo, com o objetivo de receber verbas federais e obedecer ao preceito da obrigatoriedade. No que se refere à Educação Infantil, a Secretaria Municipal de Educação está mantendo as salas de pré-escola já existentes, o que implica uma destinação maior de recursos financeiros.

No município, a separação entre educação e assistência foi historicamente demarcada pela classe social e pela demanda dos atendimentos. Assim, eram consideradas instituições de educação ou pré-escolas aquelas que destinavam seus atendimentos às crianças de quatro a sete anos, atendidas apenas em um período de quatro horas por dia, estas unidades pertenciam a Secretarias de Educação.

O atendimento às crianças de 0 a 06 anos e principalmente a faixa etária não atendida pela educação, as crianças de zero a três anos, eram atendidas pelas instituições assistenciais, denominadas de centros de educação infantil, que atendiam às crianças das camadas populares, os filhos dos trabalhadores, em período integral, estas continuam na Secretaria de Assistência Social.

O atendimento da criança pobre em instituições estruturadas precariamente continuava a ser um dos principais problemas da educação infantil na capital e no estado de Mato Grosso do Sul.

Segundo informações da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, entre os anos de 1980 a 1992, não houve registros oficiais sobre as diretrizes curriculares para a Educação Infantil, pois o setor da pré-escola não publicava suas diretrizes. O que ficou documentado foram alguns planejamentos com listagem de conteúdos a serem trabalhados durante esses anos.

No ano de 1980, a população infantil de zero a seis anos residente em MS era de 2.72.717, deste número 53.249 crianças residiam em Campo Grande. A atuação do município durante a década de 1980 apresentava um caráter educativo da pré-escola, baseada no Jardim de Infância de Froebel. (ROSA, 1999)

Em Campo Grande, o atendimento às crianças pequenas iniciou-se por intermédio do Projeto Casulo do PRONAV-LBA, ainda de forma assistencialista. Em

1982 foi criada a Coordenação de Educação Infantil tendo como proposta o desenvolvimento da criança em seus aspectos cognitivos, afetivos, psicomotores, e o desenvolvimento da criatividade e da socialização.

Segundo Rosa (1999), mesmo com o oferecimento de vagas na rede pública era muito grande o contingente populacional infantil. Apesar do município de Campo Grande contar na época com três redes de ensino: estadual, municipal e particular. A rede estadual atendia crianças com faixa etária de quatro a seis anos, e a municipal as crianças de cinco a seis anos. As duas redes do ensino público não ofereciam, em suas escolas, o atendimento às crianças de zero a quatro anos.

Em contrapartida, a rede particular atendia as crianças de zero a quatro anos em berçários, hotéizinhos e maternais, bem como as crianças de quatro a seis anos no jardim II ou pré-escolar. A rede privada apresentou na década de 1980 o registro de 31 unidades particulares, atuando no município. Já nos anos de 1990, ocorreu um grande aumento das unidades que neste ano totalizavam 115 unidades, que correspondiam a escolinhas e hoteizinhos para as crianças. (ROSA, 1999)

No entanto, para a população infantil, cujos pais não pudessem pagar pelo serviço pré-escolar, ou eram matriculadas em instituições assistenciais ou em programas não escolares.

O atendimento das crianças em Campo Grande era realizado pelos seguintes programas assistenciais, oferecidos pela rede estadual e municipal: Fundo de Assistência Social sul-mato-grossense (FASUL), depois modificado para Fundação Social de Mato Grosso do Sul (PROMOSUL); Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV); Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (SEBEM); Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS); Secretaria de Ação Social e Comunitária, como também da Organização Mundial para Educação pré-escolar e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em regime de parcerias.

No que se refere à municipalização, esse assunto tem sido alvo de várias discussões, dentre elas algumas opiniões divergentes, apesar dos documentos oficiais proporem a municipalização como forma democrática para a execução das políticas públicas. Considerando os preceitos da Constituição Federal que em seu artigo 211 define as atuações e ações compartilhadas, determinando que :

Artigo 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Constatamos nesta pesquisa que no município de Campo Grande a rede de educação infantil, considerando os centros municipais de educação infantil - CEINFs (período integral) e as instituições conveniadas, ainda são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS, que em sua execução funciona em gestão compartilhada com a Secretaria Municipal de Educação – SEMED. No município de Campo Grande estas instituições estão migrando gradativamente para o sistema municipal de ensino, apesar de estarem credenciadas e autorizadas pelo Conselho Municipal de Educação, elas ainda não fazem parte da Rede Municipal de Ensino – REME, conforme preconiza o Art. 18 da LDB:

Artigo 18 - Os Sistemas Municipais de Ensino compreendem:

- I) as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidos pelo poder público municipal;
- II) as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela instituição privada;
- III) os órgãos municipais de educação.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação, no ano de 2003, elaboraram conjuntamente o “Guia Operacional para o funcionamento da educação infantil”. O Guia Operacional seguiu em sua formulação, a Deliberação nº. 77, de 05 de dezembro de 2002 – Conselho Municipal de Educação/Campo Grande-MS, que se destinou a subsidiar as ações das instituições de educação Pública e Privada, assim como às Organizações Sociais.

O Guia Operacional de 2003 considerou por unidade infantil o espaço de atendimento educativo, cujas ações de cuidar e educar envolvia crianças de quatro a seis

anos de idade, tendo por finalidade o desenvolvimento integral da criança, considerando seus aspectos físico, pedagógico, intelectual e social.

Os Centros de Educação Infantil - CEINFs ofereciam atendimento em período integral no município de Campo Grande, mas também atendiam crianças ou no período matutino ou no vespertino. A rotina da unidade de educação infantil previa diversas atividades, respeitando a faixa etária da criança, dentre elas: brincadeiras, jogos, livros de história, atividades coordenadas, passeios, repouso, higiene e alimentação.

Os atendimentos eram realizados em turmas, de acordo com a faixa etária: os berçários atendiam os bebês a partir de quatro meses até dois anos de idade. A partir desta idade, as crianças eram subdivididas em turmas seguindo os seguintes critérios: nível I - crianças de dois a três anos de idade; nível II - crianças de três a quatro anos de idades; nível III - crianças de quatro a cinco anos de idade e nível IV - crianças de cinco a seis anos de idade.

No período em que foi realizada a nossa pesquisa, constatou-se que havia o equipamento social (Centro de Educação Infantil) nos bairros em que se localizavam os abrigos pesquisados. Desta forma, analisaremos as condições de funcionamento dos abrigos e quais os motivos apresentados que levaram os responsáveis pelos abrigos a não garantir às crianças abrigadas a frequência nessas unidades de atendimento, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Capítulo IV, Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, em seu Artigo 54, inciso IV declara: “É dever do estado assegurar a criança e ao adolescente o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

CAPÍTULO IV

AS LEIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO ESPECIAL

“Se quer ser grande,
sê inteiro,
nada teu exagera ou exclui”.
Fernando Pessoa

Os movimentos sociais foram incisivos em suas reivindicações no início dos anos de 1990, pois passaram a pressionar um posicionamento brasileiro nas questões globais e na busca da integração com as demais lutas políticas e sociais, dentre elas a questão referente à democracia e aos direitos das crianças e adolescentes. Esses movimentos possibilitaram o surgimento de grupos de defesa dos direitos da criança e dos adolescentes, que tiveram papel decisivo no processo de abertura político-administrativo.

Assim as pressões contínuas exercidas por vários segmentos da sociedade e a Constituição Federal de 1988 assinalaram mudanças na área da infância, dentre elas, a necessidade de um reordenamento político e institucional das competências da Federação, dos Estados e do Município. A Constituição Federal de 1988 incorporou avanços importantes no âmbito das Políticas de Proteção Social. A inovação referiu-se ao conceito de seguridade social³⁹ que engloba no artigo 194 a assistência social a previdência e a saúde, e prevê a participação popular na gestão e avaliação das mesmas.

Entretanto para a garantia dos direitos constitucionalmente assegurados, houve a necessidade de legislação ordinária apta a institucionalizar os avanços alcançados. Pois a proposta de universalização dos direitos esbarrou em forças conservadoras que

³⁹ A seguridade social enquanto conjunto de políticas e ações de reprodução social dos indivíduos humanos se introduz na agenda de compromissos da humanidade com o advento no capitalismo.

tentaram retardar ou estabelecer outros rumos na tarefa de superação das práticas tradicionais, em que favoreciam o poder constituído. Assim, após a promulgação da Constituição Federal passaram-se cinco anos até a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social⁴⁰ – LOAS em 1993.

Anteriormente à Constituição Federal, outros documentos já apoiavam a criação de leis com ênfase na infância, dentre eles: a Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgada pelas Nações Unidas em 1959, onde a criança passou a ser considerada como sujeito de direitos. No entanto, foi na Convenção Internacional dos Direitos da Criança realizada em 1989 que os direitos da infância passaram a ser considerados como direitos humanos. Tais documentos situaram-se como marcos na história da infância.

Desta forma, as questões da Infância e da Adolescência percorreram no Brasil e no mundo, no final do século XX, trajetórias avançadas no âmbito legal. No Brasil a criança e o adolescente passaram a ter seus direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993, pela Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB de 1996 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, uma das legislações mais modernas do Brasil, propõe conceitos e ações de forma a garantir os direitos à criança e ao adolescente que se encontra em situação de violação de seus direitos. A legislação do ECA inova ao introduzir princípios que cumpridos podem evitar a institucionalização de crianças e adolescentes que no Brasil foi historicamente difundida através dos atendimentos realizados por organizações religiosas, e pelos orfanatos, educandários e internatos.

De acordo com os princípios de Estatuto da Criança e do Adolescente, a retirada da criança ou do adolescente do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável, sendo que a permanência da criança ou do adolescente no abrigo deve ser o mais breve possível.

⁴⁰ Nesse espaço de tempo, movimentos, estudos e debates foram registrados, no sentido de garantir densidade ao tema, gestando sua regulamentação constitucional. Só em 1993, o Ministério do Bem-Estar Social promoveu encontros em diferentes regiões do país, os quais precederam a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho do mesmo ano, em Brasília.

Utilizaremos nesta pesquisa, como conceito de abrigo a definição adotada pelo ECA, em seu Capítulo II – Das Medidas Específicas de Proteção, que inclui em suas medidas, o abrigo em entidade, determinando no Artigo 101, em parágrafo único que relata: “ O abrigo é medida provisória e excepcional utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o abrigo funciona como moradia alternativa à criança e ao adolescente quando seus direitos estiverem ameaçados ou violados pelo Estado, pela Sociedade, ou mesmo pela família. A colocação de criança e adolescente em abrigo trata-se de medida aplicada em caráter excepcional e provisória às crianças e adolescentes que se encontram em situação de violação de seus direitos. Essa medida ocorrerá até que as mesmas retornem à convivência familiar, na família de origem ou através de colocação em família substituta⁴¹, através de guarda, tutela ou adoção.

Em termos gerais, neste capítulo buscaremos também realizar uma análise da criança e de sua família, considerando a historicidade a que elas estão sujeitas, bem como os serviços públicos de atenção a elas oferecidas pelo Estado, através das políticas sociais.

1 A legislação específica às crianças e adolescentes: direitos e deveres

Com a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe como um dos princípios fundamentais, a prioridade absoluta à criança e ao adolescente, contemplado no artigo 227 do texto constitucional, a infância passou a ser o ponto de sustentação no direito da criança e do adolescente, que por fim possibilita a criação de uma nova lógica no tratamento jurídico da infância e da juventude. Segundo o Art. 227:

Artigo 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade,

⁴¹ A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta lei. 1) Sempre que possível, a criança ou adolescente deverá ser previamente ouvido, e a sua opinião, devidamente considerada. 2) Na apreciação do pedido, levar-se-á em conta o grau de parentesco e a relação de afinidade ou de afetividade, a fim de evitar ou minorar as consequências decorrentes da medida.

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.

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

V - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao cumprir a Constituição Federal, legisla sobre a instrumentação para serem alcançados os direitos. Trata-se de efetivar os direitos de uma categoria de cidadãos (crianças e adolescentes) que têm sido excluída da sociedade historicamente, e colocá-la em primeiro plano na ordem de prioridades das ações que o Estado se propõe. Segundo o Art. 3º:

Artigo 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-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

De acordo com o artigo 3º do ECA, o qual enfatiza que devem ser assegurados à criança e ao adolescente todos os direitos fundamentais a fim de lhes garantir o desenvolvimento físico, mental, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente garantiu a concepção de criança como "sujeito de direitos" e definiu seus direitos como pessoais e sociais.

No que se refere à vigência do Código de Menores (Lei n. 6.697) de 1979, entre as décadas de 1920 a 1970, o termo utilizado para se referir às crianças e adolescentes sob risco social e pessoal era “menor”. A utilização do termo “menor” foi alterada após o Estatuto da Criança e do Adolescente para a terminologia “criança e adolescente”. O ECA considera para efeitos legais que criança é a pessoa do nascimento até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. De acordo com o art. 2º do ECA:

Artigo 2º - Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

Segundo as implicações de Silva (1997), o Estatuto da Criança e do Adolescente rompeu definitivamente com os preceitos do antigo Código de Menores e da Doutrina da Situação Irregular e inaugurou a Doutrina da Proteção Integral. No período da Doutrina da Situação Irregular, as políticas e as ações possuíam caráter legal, puramente assistencialista. A Doutrina da proteção integral apresenta-se como um sistema de garantias de direitos, pautado em políticas públicas preventivas.

Para Sêda (1998), a construção de um novo sistema de respeito à cidadania significaria criar uma nova tradição em que se alterassem antigas tradições que violavam e ameaçavam direitos, em contrapartida significaria conservar as tradições em que se respeitavam os direitos eticamente reconhecidos como exigíveis, e ainda utiliza-se de mecanismos necessários para a exigibilidade desses direitos. Neste sistema crianças, adolescentes e adultos são sujeitos e cidadãos.

O sistema de garantias de direitos da Doutrina da Proteção Integral, de acordo com seus preceitos, ampara os direitos fundamentais da criança e do adolescente contra aqueles que porventura possam violá-los de alguma forma, podendo ser tanto a Família, a Sociedade ou o Estado. Segundo preconiza o artigo 98 do ECA:

Artigo 98 - As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados:

- I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis,
- III – em razão de sua conduta.

De acordo com as análises de Sêda (1995) sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o autor considera que a proteção é considerada integral por abranger todo o universo de relações interpessoais nas quais a criança e o adolescente façam parte, além de envolver uma proteção a todos os aspectos da condição de ser humano. Para o autor, é imprescindível que o Estatuto da Criança e do Adolescente considere e reafirme a competência do Estado na execução de políticas públicas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

As Políticas de Proteção Integral compõem-se na atuação de três eixos: as Políticas Básicas, as Políticas de Assistência Social e as Políticas de Proteção.

Essas políticas recebem a incumbência de serem intersetoriais para que possam atingir todas as relações jurídicas das quais as crianças e adolescentes estão sujeitos.

Assim, são denominadas Políticas Básicas, as políticas cujas ações correspondem à prevenção primária e aos direitos sociais básicos, que estão contempladas no artigo 4º do ECA e implicam em políticas de atendimento à criança e ao adolescente para garantia de direitos considerados fundamentais.

Artigo 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.

Observou-se desta forma, no artigo acima referido, o princípio da prioridade absoluta da criança na garantia de seus direitos. Tais princípios preconizados pelo ECA, provocaram profunda alteração no conceito de infância e adolescência.

No segundo eixo das Políticas de Proteção Integral encontram-se as Políticas Públicas de Assistência Social, nas quais aprofundaremos nesta pesquisa, e que são consideradas como Políticas Protetivas, pois correspondem à prevenção secundária, e utilizam como medida específica de proteção os abrigos.

Compondo o terceiro eixo das Políticas de Proteção Integral, localizam-se as Políticas Socioeducativas que são consideradas as responsáveis pela prevenção terciária, contempladas no artigo 112 do ECA:

Artigo 112 - Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviços à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º - A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º - Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º - Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

Considerando o Estatuto da Criança e do Adolescente, esse artigo implica responsabilização do adolescente em conflito com a lei, através de aplicação de medida sócio-educativa (advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação) e não cumprimento de pena.

De acordo com Silva (2004), a institucionalização de crianças e de adolescentes era indistintamente denominada de internação. Antes do Estatuto da Criança e do Adolescente a internação era sinônimo de privação de liberdade, de prisão.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, internação é considerada uma medida sócio-educativa passível de ser aplicada ao adolescente que praticou ato

infracional, cuja gravidade ou risco justifique privação temporária da liberdade. Entretanto seu cumprimento se efetiva em unidades denominadas educacionais, que são exclusivas para adolescentes e se situam em locais distintos daqueles destinados aos abrigos, sendo a aplicação desta sanção competência exclusiva do Poder judiciário.

De acordo com Sêda (1998), a Constituição Federal de 1988 incluiu crianças e adolescentes no mundo das pessoas com direitos garantidos quando elas praticam atos criminais e chama essas condutas de atos infracionais, ou seja, atos que infringem a lei criminal. Assim, a Constituição Federal excluiu crianças e adolescentes do mundo da retribuição imputada aos adultos, reservando-lhes um sistema de retribuições que o Estatuto da Criança e do Adolescente denominou de Medidas Sócio-educativas para adolescentes e Medidas de Proteção para crianças. O Estatuto da Criança e do Adolescente confirmou o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, reafirmando o princípio da dignidade da pessoa humana.

2 As Políticas de Proteção Especial e as Medidas Específicas de Proteção em abrigos

As Medidas Específicas de Proteção estão contempladas no ECA, no Capítulo II, Título II, capítulo I, nos artigos 98 a 102, e, são destinadas à criança e ao adolescente cujos direitos fundamentais reconhecidos por lei foram ameaçados ou violados. Dentre todos os artigos citados, considerando a importância de todos, apresentamos o artigo 101, que determina a medida protetiva de abrigo, a qual se refere esta pesquisa:

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

- I – encaminhamento aos pais ou responsáveis, 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 oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII – abrigo em entidade;

VIII – colocação em família substituta.

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

De acordo com o Art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, essas medidas poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, de acordo com necessidade da situação. Estes instrumentos não poderão ser considerados como punição ou castigo a pais, aos responsáveis, à sociedade, pois deverão ser utilizadas em caráter educativo.

Tais ações vinculadas à proteção especial se destinam a garantir e proteger e a dignidade, inerente à pessoa humana, daqueles que já tiveram seus direitos violados no que se refere à assistência médica, psicológica, jurídica, oferecimento de abrigo, segurança, entre outras. As políticas de proteção são de competência do Poder Judiciário e dos Conselhos Tutelares.

Segundo Silva (1997) no passado, a instituição de abrigo era comumente denominada de orfanato, internato ou educandário. Mesmo nos dias atuais, referências às antigas denominações ainda podem ser ouvidas, principalmente entre pessoas não familiarizadas com as questões do abrigamento ou com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No novo conceito trazido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, através da Política de Proteção Integral, de acordo com Sêda (1995), as pessoas deverão ser consideradas cidadãos, e, por serem cidadãos e seres humanos, trazem consigo a possibilidade de violar ou ameaçar direitos quer na família, quer nas instituições. Assim foi proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente trazer as políticas sociais para o âmbito municipal. Essa estrutura mais próxima dos cidadãos permitiria identificar melhor, os casos de violações de direitos individuais, coletivos ou difusos.

De acordo com Sêda (1998), são três as instancias de garantia de direitos, o individual, que corresponde às omissões ou abusos para com os indivíduos; o coletivo que prejudica a coletividade, e o difuso quando, por omissões ou abusos, resulta em danos potenciais à sociedade, cujos sujeitos não podem ser individualizados imediatamente.

Assim, para que as linhas de ações de proteção sejam progressivamente criadas, aperfeiçoadas e exigidas na sua aplicação, o Estatuto da Criança e do Adolescente em

seu artigo 88, dispõe sobre as diretrizes da política de atendimento de direitos exigidos das autoridades constituídas, ou seja, o aperfeiçoamento e execução das políticas públicas.

Artigo 88 - São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

O Artigo 88 apresentou a execução dos princípios preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma clara e incisiva no que se referiu à exigência de ações de garantias de direitos quando adotou como sua primeira diretriz a municipalização do atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Segundo Sposati (1997), tais determinações constitucionais apontam como agente executor a gestão municipal, no âmbito da defesa dos direitos sociais e humanos dos cidadãos, que deve ser administrada de forma democrática e participativa, através dos Conselhos, constituídos em cada município.

Essas propostas encontraram apoio na sociedade sendo reforçadas pela regulamentação do Sistema Único de Saúde⁴² – SUS e pela Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, no âmbito legal. Nos artigos 198 e 204, da Constituição Federal, fica definido respectivamente, que tanto as Políticas de Saúde como as de Assistência devem

⁴² O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição Federal de 1988 para que toda a população brasileira tenha acesso ao atendimento público de saúde. Anteriormente, a assistência médica estava a cargo do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), ficando restrita aos empregados que contribuíssem com a previdência social; os demais eram considerados "indigentes" e eram atendidos apenas em serviços filantrópicos.

ter um caráter descentralizado e participativo. Também na Constituição Federal, a municipalização do atendimento em abrigos será assinalada em seus artigos 203 e 204.

Artigo 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

De acordo com Sposati (1997), a consolidação da Assistência Social como um dos direitos de seguridade social, conforme determinou a Constituição Federal, a inclui no campo das Políticas Públicas, isto é, dialeticamente um avanço para a sociedade e para a infância, sendo um dever do Estado garantir proteção social a todos os cidadãos brasileiros em suas vulnerabilidades e riscos sociais, independente da contribuição financeira prévia.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS ao reforçar os preceitos da Constituição Federal e do ECA considerou o atendimento de crianças e adolescentes como prioridade, e definiu que o atendimento em abrigos é parte integrante das atribuições da área da Assistência Social, segundo o Artigo 23 da LOAS:

Artigo 23 - Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art. 227 da Constituição Federal e no ECA Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

De acordo com os preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social, que estabeleceu uma distinção entre serviços, programas e projetos de assistência social com base no seguinte critério: as atividades continuadas seriam entendidas como serviços,

sendo estes serviços uma parte da rede articulada de atenção aos usuários de maneira continuada e integrada com as demais políticas sociais,

Sposati (1997) em seus estudos esclarece que as atividades complementares com lapso temporal determinado seriam os programas, e os investimentos socioeconômicos em grupos populares de enfrentamento da pobreza seriam os projetos. Nesta configuração os abrigos se caracterizam como serviços na questão dos orçamentos federais, estaduais e municipais.

A LOAS e os outros documentos oficiais acima citados estabeleceram como vertentes a descentralização político-administrativa do atendimento e a criação de mecanismos que viabilizem a participação da população na gestão das políticas públicas, através da participação nos Conselhos.

Ainda na análise da Lei Orgânica da Assistência Social a descentralização deverá ser acompanhada do reordenamento institucional nas três esferas do governo, o qual pressupõe a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização e execução da política de Assistência Social, com o intuito de serem evitados o paralelismo e superposição de programas, assim como a fragmentação das ações e o excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços.

Desta forma, a descentralização envolve necessariamente a migração de poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para outras esferas de poder político-administrativo, no caso, a municipalização.

Assim, além de um direito assegurado na Constituição, a participação da população através de suas organizações representativas se dará na formulação das políticas públicas e no controle das ações governamentais em todas as suas instancias. A participação da população fortalecerá a administração pública, na medida em que sua atuação se traduzir no aumento do compromisso do conjunto da sociedade com as políticas formuladas, assegurando ainda mecanismos de maior transparência, vigilância e controle sobre as ações em curso. Sposati (1997).

Outra questão que se apresenta como fundamental para a viabilização da política de Assistência Social é a participação popular através de organizações da sociedade civil e de órgãos paritários como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social. (SÊDA, 1998).

Considerando este contexto, a aplicação de medidas de proteção a crianças e adolescentes, principalmente àquelas que não estão em situação de transgressão com a lei, ou seja, as medidas protetivas de abrigo foram atribuídas como de competência do município, conforme o artigo 204:

Artigo 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Essas mudanças na lei colocaram em evidência a tradicional conduta do Estado em repassar recursos financeiros à determinados atendimentos prestados por organizações sociais sem fins lucrativos, em geral de cunho religioso, que priorizavam a convivência de crianças e adolescentes em instituições.

Segundo Sêda (1998) estas instituições seguiam os velhos padrões de instituições fechadas (os modelos de orfanatos), em que os serviços e atendimentos destinados as crianças estavam ancorados em práticas caritativas e filantrópicas. As ações estavam pautadas na linha política defendida pelo Código de Menores de 1927 e de 1979, onde a retirada da criança da família para interná-la numa instituição (instituição para menores) era uma prática considerada tradicional e legal.

O ECA propõe a correção dessa tradição e a alteração dessa prática, e defende que a vida na família e na comunidade é um direito, defendido pela Convenção da Organização das Nações Unidas – ONU, pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo que as organizações governamentais e não

governamentais devem adaptar-se a essa nova exigência ética e legal. Sendo que antiético e ilegal após o ECA é isolar a criança da família e da comunidade.

Cabe assinalar que o Estatuto da Criança e do Adolescente reforçou em seu artigo n.º 101 que o abrigamento de criança em instituição é a sétima medida de proteção, sendo que até sua execução devam ser aplicadas as seis outras medidas que antecedem o abrigamento. O abrigamento de crianças e adolescentes deve ocorrer como medida emergencial, excepcional e provisória, devendo a criança e o adolescente permanecer o menor tempo possível abrigada.

3 O Direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária

É amplamente reconhecida a importância da família no cuidado e no bem estar de seus membros, uma vez que é a família que irá proporcionar a garantia de sobrevivência a seus integrantes, o aporte afetivo fundamental para o desenvolvimento infantil bem como a absorção de valores sociais e culturais da sociedade em que estão inseridas. (Dolto, 1989; Winnicott, 1983; Bowlby, 1981).

Considerando que a família passou por muitas transformações, relacionadas ao contexto social, econômico e político do país, não podemos falar de família, mas de famílias, a fim de contemplarmos a diversidade dessas relações, que se constituem em nossa sociedade.

De acordo com Bock (1996) considerando o conceito moderno de família, a autora aponta que o grupo familiar exerce sua função social, sendo ele determinado pelas necessidades sociais. Tanto assim que a organização familiar muda com o decorrer da história do homem, sendo alterada em função das mudanças sociais.

Embora o senso comum, e a ciência tenderam a identificar o grupo conjugal como modelo de família e a considerar tal constituição como um fenômeno natural. No entanto, a variabilidade das estruturas familiares apontadas pela história e pela antropologia reforçaram a concepção de que a família não é uma instituição natural, podendo assumir configurações diversas em diferentes sociedades e contextos culturais. Paiva (2004).

As pesquisas de Lévi-Strauss (1982), filósofo e antropólogo estruturalista, trouxeram importantes contribuições para a antropologia, sendo que seus estudos sobre a

família entraram definitivamente para o terreno da cultura. Lévi-Strauss foi um dos mais influentes antropólogos do século XX, e autor de várias obras: *Tristes Trópicos* (1955), *O Pensamento Selvagem* (1962) e *Regarder, Écouter, Lire - Olhar, Ouvir, Ler.* (1993).

De acordo com Lévi-Strauss (1982) os laços de parentesco são instituídos como fato social e não natural e incluem não apenas a relação de consangüinidade e a descendência (os laços de sangue), mas principalmente as alianças, o que implica não mais em uma unidade familiar, mas em duas, que se comunicam através do casamento. Para o autor, o sistema de parentesco e as regras de casamento e de filiação, formam um conjunto coordenado cuja principal função é assegurar a manutenção do grupo social, em que as relações consangüíneas e as fundadas na aliança se entrecruzam formando uma rede.

Ariès (1981) também apresenta em seus estudos, formulações essenciais sobre as questões relacionadas à família. O autor descreveu o surgimento da família nuclear burguesa na Europa, constituída basicamente pelo pai, mãe e filhos. De acordo com o autor no Antigo Regime da França, a família tinha como principais finalidades a transmissão da vida, a conservação do patrimônio, e a proteção da honra, ficando em segundo plano as relações de afetividade.

Retomando os conceitos de Badinter (1985) já referidos no capítulo I desta pesquisa, em sua obra *Um amor conquistado: o mito do amor materno*, a autora apontou que o amor materno é construído e depende de condições sociais, econômicas e históricas. Na medida em que a mulher, historicamente, começou a ser valorizada pelos cuidados dispensados aos filhos, o amor materno passou a ser conotado como necessário.

Segundo Osório (1996) a definição de família como sociedade matrimonial, da qual o chefe é o marido, sendo a mulher e os filhos associados dela, permaneceu com este sentido por muitas décadas no Brasil. Neste sentido, a única forma de constituir uma família legítima e conseqüentemente, legitimar os filhos comuns antes dele nascidos ou concebidos era mediante o casamento.

De acordo com Pereira (2004), no início do século XX, o casamento era considerado como único meio de constituição da família. Recebeu grande influência das tradições cristãs, bem como, da própria sociedade brasileira que cultivava (e cultiva

ainda hoje), os ritos matrimoniais, que consistiam na solenidade e publicidade da união dos nubentes. Tais tradições reforçaram os costumes e consolidaram uma segurança social e jurídica, a qual era adequada para a manutenção do compromisso assumido pelo casamento. As famílias eram geralmente extensas com numerosos filhos, sendo que aos homens cabia o direito de tomar decisões em nome da família, e as mulheres cabia o papel de donas-de-casa, esposas e mães. Osório (1996).

Todavia, no modelo de família consagrado pelo Código Civil⁴³ de 1916 as relações que surgissem fora do casamento não recebiam qualquer reconhecimento jurídico, os filhos havidos fora do casamento eram considerados ilegítimos, não podendo ser reconhecidos pelos pais, mesmo que fosse da vontade dos pais o reconhecimento destes. Neste conceito de família era vedado o término definitivo do vínculo matrimonial, admitindo apenas o encerramento da sociedade conjugal, através da separação judicial, sendo que o provocador da ação de separação era duramente punido com a perda automática da guarda judicial dos filhos, dos direitos ao nome de casado e dos alimentos. A Lei nº. 6.515, reconhecida como a Lei do divórcio, que regulava os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, só foi reconhecida no Brasil em 26 de dezembro de 1977.

Entretanto, com a promulgação da Constituição de 1988, a definição do conceito de família passou por alterações, dentre elas a ampliação do conceito jurídico de família, que segundo o artigo 226, além de estabelecer constitucionalmente a igualdade dos direitos e deveres dentro da sociedade conjugal, afastou a idéia de chefia única, e privilegiou o atendimento à criança e ao adolescente, considerando desta forma, novas e diversificadas configurações familiares.

Artigo 226 - A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 1º - O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º - O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º - Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

⁴³ Lei nº. 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil dos Estados Unidos do Brasil - Parte Especial - Livro I - Do Direito de Família (artigo 180 a 484), Título I – do Casamento (art. 180 a 228).

§ 5º - Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§ 6º - O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos.

§ 7º - Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§ 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Com a Constituição Federal de 1988, ampliou-se o conceito de família, agora considerando os grupos formados não só pelo casamento civil ou religioso, mas também pela união estável de homem e mulher ou por grupo de pessoas dirigido somente por um homem ou por uma mulher. Antes da Constituição federal de 1988 a união que não fosse constituída pelo casamento formal era considerada "família ilegítima", deste modo os filhos dessa união também eram considerados como "filhos ilegítimos".

No campo específico do Direito de Família⁴⁴ verifica-se que a entidade familiar passou a ser encarada como uma verdadeira comunidade de afeto e solidariedade e não mais apenas como uma fonte de produção de riqueza. Sendo o âmbito familiar o local mais propício para que o indivíduo pudesse obter plena realização da sua dignidade enquanto ser humano, porque a ligação entre os integrantes da família deixou de ter conotação patrimonial, passando a envolver, sobretudo, o afeto, o carinho, amor e a ajuda mútua.

De acordo com Vicente (1998) a família deixou de ser constituída pelo vínculo jurídico (modelo único de família) para ser reconhecida pelo ordenamento do afeto, este, como elemento volitivo de sua formação (modelo aberto e plural de família). Desta forma passou-se a conferir maior importância à dignidade de cada um dos membros da família e ao relacionamento afetivo existente entre eles do que propriamente à instituição em si mesma.

Essas mudanças são assumidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que apresenta como princípio fundamental a convivência familiar, e em seu artigo 19 relata que: “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua

⁴⁴ Direito de Família, livro IV - título I - Do Direito Pessoal - Subtítulo do Casamento.

família e excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária”.

Assim, novos valores em torno do conceito de família foram se construindo, e nessa diversidade, apontamos as constantes indagações sobre o risco de desenvolvermos uma prática pautada em modelos idealizados de família⁴⁵.

Não obstante, vários fatores causaram mudanças na dinâmica intrafamiliar brasileira, fatores esses que surgiram em decorrência das mudanças no ideário feminino relativo ao casamento e principalmente com relação ao número de filhos, bem como a intensificação da presença feminina no mundo do trabalho.

Outros fatores apontados por Fukui (1997) nesta análise remetem a diminuição do tamanho das famílias e a diversificação dos arranjos das famílias. De acordo com o autor surgiram as famílias mono parentais, as famílias compostas pelos cônjuges e filhos de casamentos anteriores, as famílias compostas por membros de varias gerações, as famílias dos domicílios multifamiliares (com varias famílias) e das unidades individuais bem como das uniões homoafetivas.

Ao mesmo tempo em que a sociedade se constituía de novos modelos familiares, o Estatuto da Criança e do Adolescente sinalizou deveres à família, imputando a esta a responsabilidade de garantia dos direitos fundamentais.

Na política de proteção integral à criança é reconhecidamente fundamental a presença da família. Mesmo quando houver a necessidade de afastamento do ambiente familiar, os esforços devem ser direcionados para a reintegração familiar o mais urgente possível.

De acordo com o ECA a discussão sobre o direito à convivência familiar das crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, envolve questões específicas, sendo necessário considerar a prioridade em manter a criança e o adolescente no contexto familiar de origem, evitando-se de qualquer forma a separação e a dissolução do vínculo familiar.

⁴⁵ O Estatuto da criança e do Adolescente contribuiu para minimizar a idealização do modelo da família conjugal ao evitar qualquer discriminação a respeito do estado civil do adotante, permitindo a adoção também por pessoa solteira, viúva, separada, divorciada e concubinada.

Quando o afastamento for considerado inevitável, deve-se manter a convivência familiar, ou por intermédio da família extensa (tios, avós, primos) ou através da convivência com outras famílias, considerando a possibilidade de famílias substitutas sendo também considerado o recurso da adoção⁴⁶.

Do ponto de vista legal, tanto a legislação internacional quanto a brasileira, através de documentos oficiais e especificamente do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA tem como regra geral à convivência de crianças com suas famílias naturais. O artigo 19 do ECA é explícito ao indicar que toda criança e todo adolescente brasileiro “tem o direito a ser criado e educado no seio de sua família, e excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”. (Cury, Garrido & Maçura, 1999).

No entanto, quando a família não garante os direitos necessários à criança e ao adolescente em receber proteção, alimentação, educação, carinho, atenção e afeto, deixando de promover o desenvolvimento pessoal e social destes, tendo condições plenas de fazê-lo, esta família está violando direitos, está deixando de exercer seu poder familiar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta no livro I, Capítulo II – Do direito à convivência familiar e comunitária, as obrigações dos pais e dos responsáveis pela criança e pelo adolescente, e em seu artigo 22 define: “Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que a pobreza, a miséria material, não poderá servir de base à decretação da perda ou suspensão do poder familiar. Este dispositivo é considerado por Sêda (1998) como fundamental, pois com o ECA abandonou-se a doutrina da situação irregular e se instaurou os princípios da

⁴⁶ Que significa desejar, dar o seu nome a, optar, ajuntar. Do ponto de vista jurídico, a adoção é um procedimento legal que consiste em transferir todos os direitos e deveres de pais biológicos para uma família substituta, conferindo para crianças/adolescentes todos os direitos e deveres de filho, quando e somente quando forem esgotados todos os recursos para que a convivência com a família original seja mantida. É regulamentada pelo Código Civil e pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), que determina claramente que a adoção deve priorizar as reais necessidades, interesses e direitos da criança/adolescente.

proteção integral da criança e do adolescente, em que a pobreza não poderá servir de base para a separação da criança e de sua família, cabendo o Estado a obrigação de não só proteger e assistir àqueles como, também, necessária e especialmente, à família.

O ECA em seu Art. 23 define que apenas a falta de condições materiais não é fator impeditivo da permanência da criança em sua família.

Artigo 23 - A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder.

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

Somente se acompanhada de outro motivo (violência física ou sexual, negligência, abandono material ou intelectual, exploração, maus-tratos) que poderá ser decretada a medida de perda ou suspensão do poder familiar, e a colocação da criança e do adolescente em abrigos.

Mesmo considerando as condições sócio-econômicas dessas famílias, sendo a pobreza apontada como um fator desencadeador da desorganização da dinâmica familiar, outras variáveis também são consideradas, dentre elas a relação subjetiva entre a mãe e a criança, além dos fatores emocionais, sociais e culturais da constituição familiar. (Guerra e Azevedo, 1997).

As causas, que levam uma família que mantém vínculo constante com suas crianças negligenciá-las ou agredi-las física, sexual e psicologicamente, ainda é um tema para um vasto campo de investigações⁴⁷.

Assim, analisando as medidas específicas de proteção, estabelecidas pelo ECA, em seu artigo 129, foram elencadas as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis. Embora saibamos que essas medidas dizem respeito a uma série de problemas no contexto social, elas estão diretamente relacionadas à prevenção ou a proteção no caso

⁴⁷ No entanto, diante da nossa prática diária na 1ª Vara da Infância e Juventude de Campo Grande, sabemos que algumas famílias acabam por confiar os cuidados de seus filhos à outras pessoas, bem como há famílias que deixam seus bebês após o nascimento nos hospitais, outras que entregam seus filhos a pessoas que as deixam moral ou materialmente em perigo, e até mesmo as que entregam seus filhos nas próprias Varas de Infância, para serem encaminhados a uma instituição de abrigo.

de violação de direitos e à violência doméstica, sob a forma de agressões físicas ou sexuais como também nas formas de negligência. Tais medidas são assim contempladas:

Artigo 129 - São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

- I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção 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;
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII - advertência;
- VIII - perda da guarda;
- IX - destituição da tutela;
- X - suspensão ou destituição do pátrio poder.

Parágrafo Único - Na aplicação das medidas previstas nos incisos IX e X deste artigo, observar-se-á o disposto nos artigos 23 e 24.

Para Guerra e Azevedo (1998) essas medidas dizem respeito a proteger as crianças vítimas de agressões no contexto de suas famílias. Considerando os aspectos sociais e econômicos das famílias, cabe ressaltar que a violência doméstica ao mesmo tempo em que expressa relações entre classes sociais, através da violência estrutural, expressa também relações interpessoais e intersubjetivas. Assim para as autoras:

A violência doméstica representa todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças e/ou adolescentes que sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima implica, de um lado, uma transgressão do poder/ dever de proteção do adulto e, de outro, uma coisificação da infância, isto é, uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. (Guerra e Azevedo (1998, p. 32)

De acordo com as autoras, o resultado mais visível da violência doméstica é a conversão de sujeitos em objetos, a redução da criança em objeto de maus-tratos. A violência contra criança e adolescente recebeu diferentes denominações tais como: maus-tratos, abuso, vitimização, exploração, e opressão, sendo que todas refletem a face de uma infância sujeita à desvalorização e desrespeito da sua condição humana.

Desta forma, para que se efetivem na ordem prática da vida dessas crianças, os

mecanismos concretos de fazer valer a proteção e os direitos à infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente aponta medidas de proteção especial e elege os municípios como executores dessas medidas, através da criação de serviços públicos de prevenção às vítimas que sofreram a violação de seus direitos, e de serviços de proteção: os abrigos.

No entanto, “estar” no abrigo não desobriga o Estado em cumprir o direito de acesso a Educação, neste caso, a educação infantil. Mas o que tem acontecido é que o peso de “estar” no abrigo tem muitas vezes interferido de forma negativa a ida e permanência das crianças abrigadas aos CEINFs. É necessário compreender, então, que lugar os abrigos tem se transformado em nossa sociedade. É o lugar de proteção ou de exclusão? É o que discutiremos a seguir.

CAPÍTULO V

AS INSTITUIÇÕES DE ABRIGO: ESPAÇOS DE PROTEÇÃO OU DE RECLUSÃO?

“Eu tropeço no possível, e não desisto de fazer a descoberta do que tem dentro da casca do impossível”.

Carlos Drumond de Andrade

O Estatuto da Criança e do Adolescente define o abrigo como medida de proteção destinada à criança que se encontra em situação de violação de seus direitos e recomenda o reordenamento desta instituição a fim de proporcionar o recebimento da criança no abrigo de forma a respeitá-la como cidadã e sujeito de direitos.

Assim, o reordenamento das instituições de abrigo implica modificações imediatas no que diz respeito ao seu funcionamento, aos critérios de admissão e perfil das crianças atendidas, instalações físicas, manutenção financeira, recursos humanos e possibilidade de manter a reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Desta forma, após o estabelecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, o abrigo não pode mais ser visto como os antigos orfanatos, educandários ou casas correcionais, onde a questão prioritária era segregar a criança de sua convivência com a família e com a sociedade.

Realizar um reordenamento institucional do abrigo significa investigar se as práticas que hoje são utilizadas estão de acordo com as leis de proteção à infância. Mas como realizar um processo de reordenamento institucional se a amplitude de funcionamento do abrigo atinge as organizações governamentais e não-governamentais?

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, tanto as entidades governamentais como as não-governamentais, para que suas instituições pudessem

legalizar seu funcionamento, tiveram que inscrever seus programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA⁴⁸.

Considerou-se prioridade neste processo de reordenamento não apenas o envolvimento dos órgãos estatais, mas principalmente os abrigos que são denominados de organizações sociais sem fins lucrativos que possuam conotação filantrópica e religiosa.

Segundo preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, a prioridade que se estabelece neste novo paradigma é a da reintegração da criança o mais breve possível em sua família de origem ou, se possível, em família substituta (guarda ou adoção).

A medida de abrigamento, mesmo configurada como uma medida aplicada com a intenção de proteger a criança, pode invariavelmente trazer prejuízos afetivos, psicológicos e emocionais, devido à ruptura dos laços familiares e dos vínculos afetivos estabelecidos durante a convivência familiar. Assim, neste capítulo, abordaremos segundo alguns autores as possíveis conseqüências do abrigamento para as crianças pequenas (do nascimento até seis anos de idade), bem como investigaremos a situação e o funcionamento dos abrigos existentes no município de Campo Grande e se, ao serem abrigadas, as crianças estão sendo garantidas em seus direitos à proteção integral, dentre estes direitos, o direito a freqüentarem as unidades educacionais infantis.

1 A realidade dos abrigos: que lugar é esse?

Segundo Houaiss (2001), a palavra abrigo significa dar abrigo, amparar, acolher. Portanto entende-se por abrigo um lugar de proteção. Segundo o ECA, os abrigos são instituições que atendem crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos violados e que, em razão disso e pela especificidade do caso, necessitam ser afastadas temporariamente da convivência com suas famílias. As crianças são abrigadas por decisão da Justiça da Infância e da Juventude, ou dos Conselhos Tutelares, sendo, neste caso, necessário o conhecimento do Judiciário. As instituições de abrigo que hoje

⁴⁸ De acordo com a Lei nº. 8.242/91, de 12 de Outubro, que estabeleceu a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, e, a partir de então, a criação dos Conselhos Estaduais, Municipais e Tutelares, sendo eles: o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - CEDCA, Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente - CMDCA e os Conselhos Tutelares – CT que deverão existir em cada município do território brasileiro, sendo eles de responsabilidade do Ministério da Justiça.

se denominam como tais devem estar adequadas aos princípios da doutrina da Proteção Integral. A doutrina da Proteção Integral, postulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, prioriza a convivência familiar entre as crianças e suas famílias, considerando-as como sujeito de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece o caráter provisório da medida de abrigamento até que a família tenha condições de resguardar os direitos de seus filhos. Nessa perspectiva, os abrigos não podem mais ser modelados como determinava o antigo Código de Menores de 1927, no qual a criança era recolhida sob forte disciplina e isolando a criança do convívio da família e da sociedade. O Estatuto da Criança e do Adolescente propõe a desconstrução de uma prática discriminadora e excludente no que se referia às famílias pobres e sugere a construção de um novo olhar sobre a criança e sua família, bem como outra atitude, menos preconceituosa e mais humanizadora.

Entretanto, no *Levantamento Nacional de Abrigos*, de acordo com a pesquisa de Silva (2004), dos 589 programas de abrigos no Brasil, no total de crianças encontradas (cerca de vinte mil), a imensa maioria (87%) das crianças e adolescentes possui família, apenas 4,6% são órfãs e somente 6,7% encontram-se na situação de família desaparecida. Segundo os dados da pesquisa, 32,9% de todos os abrigados permanecem de dois a cinco anos no abrigo, o que confirma que a institucionalização continua sendo uma prática tradicional no Brasil e que se mantém ainda de forma indiscriminada.

Guerra e Azevedo (1997) também apresentam suas proposições sobre esse assunto e, para as autoras, a questão da pobreza também desponta como um dos principais fatores para o abrigamento, considerando que as crianças que ingressam nos abrigos provêm de pais destituídos de seus direitos sociais e sem condições econômicas de prover a família.

De acordo com Silva (1997), ainda persiste nos abrigos o sentimento de responsabilizar e culpabilizar as famílias pelas dificuldades e problemas das crianças que se encontram abrigadas. Essa atitude ainda prevalece fortemente em algumas instituições e órgãos públicos que atendem às crianças abrigadas.

Observa-se em nossa pesquisa que as crianças que se encontram abrigadas no município de Campo Grande também possuem famílias e estas estão enfrentando grandes dificuldades para terem seus filhos sob sua responsabilidade, em sua convivência familiar. Desse modo, impedidas pelas condições materiais, econômicas, sociais e afetivas, acabam por ter seus filhos abrigados. Desta forma seria uma justificativa simplista a de recair apenas sobre a família a responsabilidade pelo fato de terem seus filhos abrigados.

O financiamento dos abrigos é uma questão importante e fundamental para a qualidade do atendimento destinado às crianças e adolescentes, por isso o financiamento de instituições que atendem crianças e adolescentes em situação de violação de direitos passou, após os anos de 2000, a fazer parte da Rede de Serviço de Ação Continuada conhecida como Rede SAC/Abrigos do Ministério do Desenvolvimento Social.

Segundo Silva (2004), até 1999, o financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes dava-se no âmbito do Programa Brasil Criança Cidadã (BCC), que fora criado em 1996 e extinto em 1999, e se situava na categoria Programas de Assistência Social. De acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), de 1998, os recursos para o financiamento dos serviços assistenciais, nos quais se incluía a Rede de Serviço de Ação Continuada - Rede SAC/Abrigos, foram transferidos de maneira regular e automática do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os fundos municipais ou estaduais, dependendo da condição de gestão em que estiverem habilitados.

Os gestores estaduais ou municipais possuem autonomia para a aplicação dos recursos, desde que as prioridades concedidas tenham sido estabelecidas no Plano municipal de Assistência Social, desde que atendam aos destinatários dos respectivos serviços e a quantidade do atendimento seja compatível com as diretrizes da NOB.

De acordo com Silva (2004), os recursos utilizados para o financiamento da rede SAC/Abrigos são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado pela LOAS com o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social. Os recursos repassados são proporcionais às metas declaradas pelas instituições beneficiadas e o valor de referência para o cálculo do benefício é de R\$

35,00 mensais por criança/adolescente a ser atendido, dentre os anos de 2000 a 2004, a que esta pesquisa se referiu. Atualmente a per capita se refere a R\$ 50,00 por criança/adolescente.

Silva (2004) aponta que a Rede SAC beneficia 670 instituições em todas as regiões brasileiras, distribuindo os repasses por entidades cadastradas. A região sudeste concentra 49,4% destes cadastros, em segundo lugar estão a região sul e nordeste, cada qual com 19,1% do total, e a região centro oeste com 7,9% e a região norte apenas 4,5%.

Ainda no reordenamento das instituições de abrigo, proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, os locais de abrigamento devem ser organizados em pequenos espaços, de forma a se assemelharem a uma moradia familiar. Essas determinações exigem profundas mudanças na rede de abrigos herdada há muitos anos no tratamento de órfãos e expostos, que recolhiam crianças e adolescentes em grandes internatos.

De acordo com Rizzini (1996), não basta apenas a idéia de reduzir o tamanho das instituições para se ter uma melhor qualidade no atendimento, mas efetivamente construir um conjunto de estratégias para garantir essas mudanças, dentre elas, viabilizar um atendimento individualizado, não massificado, no qual as singularidades sejam respeitadas.

Ao observarmos as práticas cotidianas das instituições de abrigo, constatamos que algumas posturas e muitas rotinas ainda são pautadas por regras rígidas, não desconsiderando a importância das regras, mas o excesso de regras e normas podem desconfigurar a intenção sugerida no ECA, no qual as instituições de abrigo devem apresentar características de um lar, acolhedor e apaziguador.

Rizzini (1996) aponta para o cuidado necessário no que se refere ao ambiente de abrigo que, por vezes, pode se transformar num ambiente controlador, num espaço que, em vez de acolher, aplicará um padrão de comportamento e de regras de conduta para todas as crianças, não considerando as singularidades de cada uma.

Segundo Rizzini (1996), ainda prevalece em algumas instituições de abrigo a necessidade constante de regularidade, ordem e cuidados com higiene e alimentação. Sendo pouco valorizado o espaço para uma escuta atenta das necessidades das crianças abrigadas e sobre seus desejos e seus sentimentos.

Em algumas situações, o período de abrigamento das crianças pode ser vivido

como uma situação traumática, sendo ainda mais marcado pelo sofrimento, do que a convivência no lar, apesar da violação de direitos que possa ter ocorrido. Para algumas crianças que estão sendo abrigadas por violência sexual ou abuso cometido contra elas, às vezes, o afastamento da criança do lar pode significar que, em vez de estar recebendo uma medida de proteção, ela pode ter o entendimento de estar sofrendo uma punição, ainda mais se o abrigo não for um espaço acolhedor e contingente de suas dúvidas e angústias.

Dolto (1987), psicanalista francesa, autora de várias obras sobre a infância e sobre o lugar que a criança ocupa no desejo de seus pais, aponta sobre a necessidade de a criança abrigada entender que a medida de proteção imediata é importante na preservação de sua própria vida e identidade e que o abrigo cumpre uma função em determinado período, até que haja uma decisão sobre seu retorno à família ou sobre futura colocação em família substituta (adoção). No entanto, o abrigo precisa acolher satisfatoriamente essa criança, fornecendo-lhe suporte físico, emocional e afetivo para cumprimento desta etapa de vida.

Para Dolto (1987), mais grave que as separações e rupturas que a criança passa, são as incertezas sobre o seu presente e o seu futuro, pois muitas delas, ao serem abrigadas, não são sequer informadas sobre o motivo da transferência de sua moradia para o abrigo e nem mesmo sobre o que poderá ocorrer a partir daquele momento. Além do caráter trágico do abrigamento, permeado por abandonos, negligências ou violências, o que pode ainda somar-se a esse quadro são as dúvidas, as incertezas e, a constante espera da criança em receber informações sobre o seu destino.

Utilizando as definições sobre a importância do apego para a criança, Bowlby (1984) afirma que, quando a criança estabelece por alguém um vínculo afetivo e destina a esta pessoa carinho e sentimentos de confiança, ao ser abandonada, ela passará por sentimentos de perdas e estados de luto e, conseqüentemente, temerá criar novos vínculos, pois estes poderão ser desfeitos independentemente de sua vontade ou necessidade. Segundo o autor, a criança que passou por abandonos perderá, ainda que temporariamente, a confiança nas pessoas, pois temerá ser ferida novamente.

Para Winnicott (2002, p.18), os aspectos relacionados à estabilidade de um ambiente são fundamentais para que um indivíduo possa se sentir pertencente a ele.

Assim, a estabilidade gerada pela continuidade da permanência do sujeito no ambiente e a estabilidade do ambiente enquanto lugar continente dará um sentido de aconchego, proteção e acolhimento. Segundo o autor, a possibilidade de sentir-se pertencente à segurança de um lar é condição fundamental para o saudável desenvolvimento da personalidade de um indivíduo: "A unidade familiar possibilita uma segurança indispensável à criança pequena. A ausência dessa segurança terá efeitos sobre o desenvolvimento emocional e acarretará danos à personalidade e ao caráter".

Winnicott (2002, p. 82) afirma que se o ambiente familiar foi frustrante, esses indivíduos precisam ainda mais de um ambiente capaz de proporcionar-lhes "estabilidade ambiental, cuidados individuais e a continuidade desses cuidados".

Apesar da importância da experiência de um lar satisfatório, esta, não é uma realidade para muitas crianças e adolescentes que se encontram abrigadas. Muitos dos intensos conflitos que crianças e adolescentes vivem no ambiente de abrigo provêm diretamente de experiências significativas de lares instáveis, ou de situações de violências, ou seja, crianças e adolescentes que nunca tiveram em seus próprios lares um ambiente estável e seguro emocionalmente.

Desta forma, ao analisar as proposições de Winnicott (2002) e Bowlby (1984) e, conseqüentemente, as possíveis conseqüências que o abrigamento causa no desenvolvimento psicológico, emocional e da personalidade infantil, apontamos a importância de um ambiente acolhedor no abrigo, onde as crianças possam ser protegidas não apenas fisicamente, mas acolhidas emocionalmente de seus medos e de suas angústias neste período tão difícil de suas vidas.

Assim, a análise dos abrigos no município de Campo Grande investigou tanto as condições do funcionamento dos abrigos, bem como a rotina dos atendimentos destinados às crianças que estão abrigadas do seu nascimento até os seis anos de idade.

2 Os abrigos no município de Campo Grande

No município de Campo Grande, existem onze abrigos, destinados a atender de forma temporária crianças que se encontram em situação de violação de seus direitos por

sofrerem maus tratos, violência, negligência ou abandono por parte de seus familiares ou responsáveis.

Dentre os serviços de abrigos se destaca o SOS Abrigo, de permanência provisória, voltado para o atendimento 24 horas, que funciona como uma espécie de abrigo central, visto que uma boa parcela das crianças abrigadas nos demais abrigos é proveniente dele.

O SOS Abrigo recebe a criança como medida urgente, após o abrigamento, conforme a situação, a criança é encaminhada a outro abrigo ou, se for um caso de rápida resolução, o SOS desabriga e encaminha para a família. Este seria o procedimento normal, sugerido pelo ECA; mas, em verdade, não é desta forma que acontece. Segundo dados do NOFE, há situações em que a criança permanece abrigada por volta de um mês e em alguns casos até um ano.

Para que os abrigos funcionem dentro dos preceitos do ECA, devem estar inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente⁴⁹ – CMDCA. É atribuição do CMDCA a fiscalização da proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, como também a participação direta na definição das políticas de administração e aplicação dos recursos financeiros para constituir o Fundo Municipal para Infância e a Adolescência - FMIA.

O CMDCA representa um eixo fundamental na promoção de direitos além de ter, dentre suas outras funções, a de apoiar e incentivar os programas de iniciativa pública ou privada que tivessem como objetivo assegurar direitos, garantindo a proteção integral à infância e a adolescência.

Desta forma, além de encaminhar e acompanhar junto aos órgãos competentes quaisquer denúncias relacionadas à violação dos direitos da criança e do adolescente cabe ao CMDCA a responsabilidade pelo encaminhamento das medidas necessárias e de sua apuração e a concessão ou cancelamento do registro de entidades governamentais e não-governamentais que estejam atuando de forma irregular, como determina os parágrafos únicos dos Artigos 90 e 91 do ECA:

⁴⁹ No município de Campo Grande o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA foi criado a partir da Lei nº. 2.892, de 09 de Junho de 1992, com o objetivo de controlar e deliberar as ações dos órgãos governamentais e não-governamentais destinadas ao atendimento da infância e adolescência.

Artigo 90 - Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

Art. 91 - Parágrafo único. Será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.

O CMDCA também é responsável no processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, que foram criados por Lei Municipal⁵⁰ e sob fiscalização do Ministério Público. Cabe aos Conselhos Tutelares a supervisão do atendimento oferecido em delegacias especializadas de polícia, entidades de internação e acolhimento e demais instituições públicas e privadas. Em Campo Grande, existem apenas dois Conselhos Tutelares, o da região norte, e o Conselho Tutelar da região sul.

No que se refere às entidades que oferecem serviço de proteção especial, denominadas de abrigo, assim como determina o artigo 90 do ECA, e em seu parágrafo único, todas devem ter seus registros no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA.

Artigo 90 - As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativas destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I – orientação e apoio sócio-familiar;
- II – apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III – colocação familiar;
- IV – abrigo;
- V – liberdade assistida;
- VI – semiliberdade;
- VII – internação;

⁵⁰ Cada município adota sua própria Lei Orgânica, que garante a executoriedade das políticas destinadas à infância e a adolescência. A lei orgânica do município é aprovada pela Câmara Municipal, que promulga baseado nos princípios estabelecidos pela Constituição Federal e na Constituição de cada Estado da Federação.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

No ano de 2001, na comarca de Campo Grande, a autoridade judiciária que opera na 1ª Vara da Infância de Campo Grande criou por meio da Portaria nº. 5/2001 o Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo⁵¹ - NOFE.

A portaria do NOFE determinou que as entidades governamentais e não governamentais de atendimento na modalidade de abrigo deveriam, além de inscrição no CMDCA, informar através de relatórios mensais as condições de funcionamento dos abrigos, bem como o cadastro de abrigamentos e desabrigamentos das crianças e adolescentes.

Segundo determinação judicial da 1ª Vara da Infância e da Juventude, de acordo com a portaria nº. 5/2001, a documentação enviada das entidades é cadastrada e arquivada em livros e pastas, sob a proteção do NOFE.

Desta forma, nossa pesquisa se concentrou nos dados apresentados ao NOFE, para verificação e análise documental, após solicitação à juíza dessa Vara para autorização da pesquisa.

Notamos que o sistema cadastral é efetivado a partir do recebimento das guias de abrigamento, numeradas em relação ao ano em curso, que são arquivadas em pastas por ordem cronológica de chegada, mês e ano.

Após três dias de chegada da criança ao abrigo, o Conselho Tutelar encaminha a documentação da criança ao abrigo. Após trinta dias de abrigamento da criança, o Conselho Tutelar encaminhará comunicação escrita ao NOFE, indicando se a criança está abrigada ou se foi desabrigada, e quais medidas foram tomadas. Conforme artigo 93 do ECA:

⁵¹ O NOFE acompanha o funcionamento dos abrigos, bem como acompanha os abrigamentos e desabrigamentos feitos na comarca, estando atento para permanências prolongadas ou sem motivação fundamentada de crianças em abrigos. Seu objetivo é evitar a permanência prolongada ou injustificada de crianças e adolescentes nos abrigos, comunicando o fato à Justiça da Infância, para que sejam tomadas providências a respeito.

Artigo 93 - As entidades que mantenham programas de abrigo poderão, em caráter excepcional e de urgência, abrigar crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato até o 2º dia útil imediato.

O abrigo tem prazo de dois dias úteis para comunicar o fato ao Juiz da 1ª Vara da Infância, devendo remeter-lhe em igual prazo a citada guia de abrigamento acompanhada de cópia do documento de identificação do abrigado e cópia do documento escolar e do estudo psicossocial feito, se houver.

Observa-se que o NOFE acaba assim por sistematizar um cadastro do número de crianças abrigadas e desabrigadas, bem como consegue, em algumas situações, detectar as causas e os motivos do abrigamento. No entanto, não existe uma estimativa anual de abrigamentos sistematizado no NOFE, nem tampouco foi proposto nesta pesquisa este levantamento de dados. Assim, ao realizar a leitura dos documentos, observamos que grande parte dos abrigamentos é determinada por medida judicial. Por meio dessas observações, podemos destacar que as causas que levam essas crianças a serem abrigadas são várias e remetem a questões econômicas, sociais, psicológicas e culturais.

Traremos, neste momento, a identificação, localização e clientela atendida pelos onze abrigos do município de Campo Grande. As observações e análises se aprofundaram nos abrigos que atendem as crianças desde o nascimento até seis anos de idade, que perfazem um total de seis abrigos governamentais e não-governamentais. Após a localização dos abrigos e seus respectivos endereços, conforme as informações apresentadas nos registros do Núcleo de Orientação e Fiscalização das Entidades de Abrigo - NOFE e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA, efetivamos as visitas aos abrigos para ratificar as informações, quanto aos aspectos físicos e funcionamento geral.

3 Os abrigos Infantis e suas práticas

Neste relato, traremos as informações sobre o funcionamento dos abrigos pesquisados. Desta forma, observamos a localização do abrigo, a capacidade de crianças

abrigadas, os critérios para admissão das crianças (sexo e faixa etária), o espaço físico, os recursos financeiros, as normas de funcionamento, as instalações e acomodações para as crianças. Verificamos ainda a rotina estabelecida no abrigo e a possibilidade das visitas de familiares.

Não aprofundaremos nas questões dos investimentos financeiros públicos e privados destinados aos abrigos do município de Campo Grande por meio dos repasses federais, estaduais e municipais, embora esta questão nos traga muito interesse, mesmo porque ela é de extrema importância para a qualidade e garantia do sistema de proteção nos abrigos. No entanto, deixaremos esta questão para outros pesquisadores, devido à complexidade deste assunto, bem como por esta pesquisa não se referir especificamente ao orçamento público e privado destinado aos serviços de abrigo.

Assim, delineamos o perfil dos abrigos do município de Campo Grande que atendem as crianças desde o nascimento até seis anos de idade, considerando como um dado relevante nesta pesquisa, a frequência destas crianças nos Centros de Educação Infantil.

3.1 – Abrigo Governamental: SOS Abrigo

Endereço: Rua Tapirapés, nº. 479 - Bairro: Jardim Leblon

Telefone: 3386-0600

Capacidade de Atendimento: 20 crianças e adolescentes

Faixa Etária: 0 a 17 anos

Fundação: Agosto de 1992.

Mantenedor: Prefeitura Municipal de Campo Grande, através da Secretaria de Assistência Social- SAS e convênio com a Secretaria de Estado de Assistência Social/SEAS.

O objetivo do SOS Abrigo é acolher crianças e adolescentes abandonados ou vitimizados que necessitem de abrigamento imediato ou proteção temporária. Atende a criança e o adolescente na faixa etária de zero a dezessete anos, de ambos os sexos. Por se constituir um abrigo temporário, realiza em média setenta abrigamentos por mês, apesar de possuir a capacidade de abrigamento para 20 crianças e adolescentes com

prazo máximo de 72 horas. Atende as solicitações de abrigamentos provenientes dos Conselhos Tutelares, das Varas de Infância, do Ministério Público, inclusive crianças encaminhadas por outros municípios e Estados, abrigando-os no prazo mínimo de 48 horas e no máximo de 72 horas, reconduzindo-os ao convívio familiar e/ou transferindo-os para outras entidades, dependendo da necessidade do caso.

Mantém-se com recursos da Prefeitura Municipal de Campo Grande e da Secretaria da Assistência Social do Estado. O abrigo se localiza numa área central do município e possui em suas proximidades o Centro de Educação Infantil da Vila Jussara, situado à Rua Tupi, nº. 624, com capacidade de atendimento para 100 crianças. Quando a criança permanece muito tempo no abrigo (aproximadamente um mês), o SOS encaminha a criança para o ensino fundamental, as crianças menores de seis anos permanecem no abrigo.

3.2- Abrigo não-governamental: Vovó Túlia

Endereço: Rua Visconde de Taunay, nº. 96- Bairro: Amambai

Telefone: 3325-7819

Capacidade de Atendimento: 11 crianças

Faixa Etária: 0 a 04 anos

Fundação: Em maio de 1986.

Mantenedor: O abrigo Casa Vovó Túlia é mantido pelo Complexo Assistencial representado pelo hospital São Julião e pela diretoria da Associação de Auxílio e Recuperação dos Hansenianos, que mantém além do abrigo o Centro de Apóio ao Migrante-CEDAME.

Fundada em 14 de maio de 1986, o abrigo Vovó Túlia recebe em caráter provisório crianças abandonadas e afastadas da convivência familiar. Atende a crianças desde o nascimento até quatro anos de idade, de ambos os sexos. O abrigo possui capacidade de atendimento para 10 crianças, mas não atende crianças com deficiências físicas e mentais graves ou doença infecto-contagiosa.

Possui equipamentos infantis adequados, tais como berços, carrinhos de passeio, banheiras e brinquedos. Recebe doações da sociedade de gêneros alimentícios, frutas, leite em pó, fraldas descartáveis e brinquedos.

O abrigo possui imóvel próprio, com boas instalações, boa higiene e organização. Os recursos financeiros para manutenção do imóvel são próprios, não obtendo nenhum convênio. Os recursos humanos são constituídos por cinco funcionários sendo, um administrativo, a coordenadora irmã Jandira que é assistente social, duas babás e um médico voluntário. As visitas de familiares e outras pessoas são permitidas somente por determinação judicial.

As rotinas seguem horários rígidos e estão pautadas basicamente na higienização e na alimentação das crianças. As educadoras alimentam, lavam, limpam, trocam as fraldas e fazem dormir as crianças, e ainda preparam as mamadeiras e as refeições das crianças e dos funcionários. Percebe-se neste abrigo uma valorização dos cuidados com o corpo, não havendo uma dinâmica de ações voltada às questões educativas e socializadoras.

Apesar dos equipamentos serem adequados as crianças e, o abrigo apresentar boa área de lazer com espaço para brincadeiras e jogos, as crianças permanecem a maior parte do dia nos berços. As crianças não freqüentam o Centro de Educação Infantil, só saem do abrigo para realizar tratamento médico quando adoecem. Do ano de sua fundação até o ano de 2005, o abrigo se localizava em área central, tendo nas proximidades do Centro de Educação Infantil da região central, localizado à Rua João Rosa Pires, com capacidade de atendimento para 120 crianças, no entanto nenhuma criança fora matriculada neste CEINF.

3.3- Abrigo não-governamental: Casa da Criança Peniel

Endereço: Rua Cayová, nº. 1684- Bairro: Chácara Vendas

Telefone: 3341-0572

Capacidade de Atendimento: 10 crianças

Faixa Etária: 0 a 10 anos

Fundação: Em janeiro de 2004

Mantenedor: Doações do Centro Cristão de Campo Grande, Banco HSBC, Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, Fundo Nacional de Assistência Social FNAS e doações da Comunidade Evangélica.

O abrigo Casa da Criança Peniel foi fundado em 17 de janeiro de 2004 e destina-se ao abrigamento de crianças de 0 a 12 anos de ambos os sexos, órfãs ou vítimas de abandono e violência de qualquer natureza, até serem adotadas ou retornarem para suas famílias. Inicialmente recebia crianças de um mês a seis anos, mas devido à necessidade de abrigar grupo de irmãos, alterou a faixa etária limite para 12 anos.

O abrigo funciona em período integral, com capacidade de atendimento para 10 crianças, mas geralmente ultrapassa sua capacidade de vagas, atendendo a 15 crianças por não haver, vagas em outros abrigos. A entidade possui imóvel, próprio, construído com a ajuda de doações da Comunidade Evangélica - Centro Cristão em Campo Grande.

O abrigo é coordenado por uma pastora evangélica e a equipe que trabalha no abrigo é composta por cinco funcionários, dentre eles: uma motorista, que é encarregada de levar as crianças à escola e outras atividades; duas educadoras, encarregadas de orientar nas tarefas escolares e outras necessidades das crianças; uma secretária, responsável pela administração e uma encarregada dos serviços gerais. Apenas a funcionária de serviços gerais é remunerada, as outras pessoas trabalham como voluntários, sem recebimento de remuneração. O abrigo não possui equipe técnica conforme determinação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Uma das dificuldades apontadas pelo abrigo é a alta rotatividade de funcionários, pois a maioria é voluntária, e a falta de recursos para a contratação de funcionários remunerados.

Os atendimentos médicos de rotina e exames laboratoriais são realizados na rede pública de saúde, mas o abrigo conta com profissionais voluntários nas áreas de Fonoaudiologia, Terapia Ocupacional, Psicologia e Pediatria.

A estrutura física do abrigo é satisfatória, possui uma área externa arborizada com parque infantil e brinquedos adequados para as crianças. O abrigo se constitui em duas casas de alvenaria, onde as crianças são separadas por idade. Os imóveis são

compostos por amplos cômodos divididos em salas, quartos, cozinha e banheiro. O abrigo possui todos os utensílios domésticos, bem como dois computadores. Os quartos são divididos por sexo e faixa etária.

As visitas ao abrigo tanto pela família quanto pela sociedade só são permitidas com autorização da coordenadora do abrigo e são realizadas nos finais de semana das 15h às 17h. As crianças abrigadas são visitadas geralmente por grupos religiosos das igrejas católicas e evangélicas que trazem lanches e presentes para as crianças. O abrigo relata que não são frequentes as visitas de familiares e, quando familiares procuram o abrigo, as visitas são liberadas apenas com autorização judicial.

A rotina do abrigo é pautada por horários fixos destinados ao café da manhã, almoço, lanche, e jantar. Após as 21 horas, as crianças se recolhem para dormir. Nos finais de semana são oferecidas às crianças atividades de lazer, tais como: passeios, jogos, atividades esportivas. O abrigo possui transporte para levar e buscar as crianças tanto na escola quanto aos tratamentos médicos e outros.

No que se refere às questões educacionais, as quais nossa pesquisa analisa, o abrigo encaminha as crianças acima de sete anos para o ensino fundamental, as crianças menores de seis anos permanecem no abrigo. O Centro de Educação Infantil localizado nas proximidades do abrigo é o CEINF Antonio Maria Gonçalves, que se localiza no Bairro Arnaldo de Figueiredo, à Rua dos Economistas s/n, com capacidade de atendimento para 60 crianças.

3.4 – Abrigo não-governamental: Lar das Crianças Esperança no Senhor

Endereço: Rua do Seminário, nº. 2.500 - Bairro Seminário

Telefone: 3365-0590

Capacidade de Atendimento: 12 crianças

Faixa Etária: 0 a 12 anos

Fundação: Em julho de 1996.

Mantenedor: Seus recursos são provenientes de doações da sociedade e as despesas com manutenção da estrutura física, alimentação e funcionários ficam sob a responsabilidade da Congregação das Irmãs Franciscanas e Angelinas da Igreja Católica.

Fundado em 10 julho de 1996, sob forma de sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, sem distinção de cor, etnia e nacionalidade, tem como objetivo proporcionar a reintegração familiar e social defendendo os interesses das crianças portadoras do vírus HIV junto a órgãos públicos e privados.

O Abrigo atende especificamente às crianças portadoras do vírus HIV e acolhe grupo de irmãos. Ao receberem a criança com suspeita de soro positivo, o abrigo se encarrega de realizar todos os exames e, caso não constate o vírus, a criança é transferida para outro abrigo.

O abrigo é coordenado por uma religiosa da congregação. Possui capacidade para atender 13 crianças em regime de internato e 20 em regime de creche de 0 a 11 anos. A rotina das crianças é pautada pela obediência aos horários. Funciona em período integral, oferecendo cinco refeições diárias juntamente com o apoio espiritual, educativo, assistência médica, odontológica, fisioterapia e serviço de enfermagem, sendo todos os integrantes voluntários. O abrigo não possui na equipe técnica os profissionais de serviço social nem de psicologia conforme exigência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nos finais de semana ou quando as religiosas tiram férias ou viajam, as crianças ficam sob a responsabilidade dos voluntários. As crianças permanecem na residência dessas pessoas até o abrigo voltar a funcionar.

O abrigo é construído, em uma área arborizada, composta de jardins e uma capela. O abrigo possui imóvel próprio que pertence à congregação, com instalações modernas em alvenaria, composto por dormitórios, cozinha, salas de atendimento médico e odontológico, sala de brinquedos e banheiros. As irmãs religiosas que trabalham no abrigo residem na Instituição.

Os atendimentos médicos e exames laboratoriais são realizados na rede pública. O atendimento odontológico é realizado no próprio abrigo, pois o mesmo possui um odontólogo.

O atendimento educacional para as crianças com idade de freqüentarem o ensino fundamental é realizado pela rede municipal, as crianças são matriculadas e levadas pelos funcionários. O abrigo possui veículo próprio para o transporte das crianças. As crianças menores de seis anos permanecem no abrigo, pois, em suas

atribuições, o abrigo se denomina creche para crianças de 0 a 11 anos. Algumas crianças freqüentam no período da manhã o Centro de Educação Infantil da Tia Eva, antiga creche São Benedito, que se localiza a Rua Eva Maria de Jesus s/n e possui capacidade de atendimento para 50 crianças.

3.5 - Abrigo não-governamental: Lar Vovó Miloca

Endereço: Rua Senador Queiroz nº. 510 - Bairro: Jardim Leblon

Telefone: 3386-5851

Capacidade de Atendimento: 15 crianças.

Faixa Etária: 03 a 08 anos

Fundação: Em Julho de 1986.

Mantenedor: Os recursos são provenientes do Governo Federal e da Secretaria de Assistência Social do município de Campo Grande. Recebe doações de cesta-básica referente ao cumprimento de Penas Alternativas da 1ª Vara da Execução Penal. Recebe doações de grupos filantrópicos da sociedade, de grupos religiosos das igrejas católicas e apoio do Projeto Padrinho⁵².

O abrigo se denomina Lar Vovó Miloca e foi fundado no ano de 1986 por um grupo de pessoas para acolher as crianças órfãs e é coordenado por uma pessoa com formação em Serviço Social. O imóvel que o abrigo utiliza foi cedido por uma pessoa da sociedade. O abrigo atende em período integral, com capacidade para 15 crianças de ambos os sexos de 03 a 08 anos em situação de abandono ou vitimizado. No entanto, o abrigo funciona acima de sua capacidade, em média com dezoito ou vinte crianças e atende a bebês desde o nascimento quando são crianças que pertencem a grupo de irmãos.

O atendimento médico é realizado pelo sistema público de saúde do Centro de Saúde do Bairro Bonança. Os remédios, utilizados pelas crianças, que não são

⁵² Projeto Padrinho criado em 2000 pela Juíza da Vara da Infância, atende as crianças em situação de abrigamento através de cadastro de pessoas da sociedade que queiram atender as crianças abrigadas através de apadrinhamento, enquanto as crianças aguardam o desfecho processual. São cadastrados quatro modalidades de padrinhos, os afetivos, os financeiros e os prestadores de serviço, e a família acolhedora.

encontrados na rede pública de saúde são comprados com as verbas arrecadadas de eventos e doações do Projeto Padrinho.

A estrutura física do imóvel se encontra em má-conservação, é uma construção antiga, com uma parte de madeira e outra de alvenaria, compreendendo 14 cômodos, sendo uma varanda ampla com um parque de diversões, um escritório, uma despensa, uma área de serviço, uma cozinha com sala de refeições. Possui quatro quartos, dois banheiros e os quartos são separados por sexo e faixa etária. Os móveis e utensílios domésticos encontram-se em mau estado de conservação. O abrigo recebe o apoio financeiro do banco HSBC na formulação de um projeto para a construção de um novo prédio.

Os funcionários são cedidos pela Secretaria de Assistência Social do município e fazem plantões de atendimento, são duas educadoras e uma cozinheira. Não possui nenhum profissional para compor a equipe técnica conforme solicitação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. As crianças ajudam nas atividades domésticas, por exemplo: arrumar as camas, varrer a varanda do abrigo, recolher lixo e outras atividades.

As visitas só são permitidas mediante ofício ou com autorização da coordenadora do abrigo e acontecem nos finais de semana com agendamento no período da manhã das 8h às 10h30min e no período da tarde das 15h às 16h30min.

No que se refere ao atendimento educacional as crianças são encaminhadas ao ensino fundamental. A coordenadora do abrigo relata que ocorrem queixas sobre o comportamento das crianças abrigadas no ensino fundamental e há casos em que as crianças são retiradas da escola, pois apresentam agressividade na escola e às vezes oferecem grave ameaça a outras crianças. As crianças menores de seis anos de idade permanecem no abrigo, apesar dele estar localizado próximo ao Centro Educacional Infantil da Vila Jussara, localizado à Rua Tupi, n. 624, com capacidade para 100 crianças.

3.6 - Abrigo governamental: Casa Abrigo

Endereço: Rua Salim Maluf, nº 500 Bairro: Nova Bandeirantes

Telefone: 3028-4492

Capacidade de Atendimento: 20 crianças e adolescentes de ambos os sexos.

Faixa Etária: 0 a 17 anos

Fundação: Em Setembro de 1993.

Mantenedor: A Casa Abrigo é mantida pela Secretaria de Assistência Social do município e recebe repasses financeiros do Governo Federal e Municipal.

A instituição Casa Abrigo destina-se ao atendimento de crianças e adolescentes de ambos os sexos. Possui capacidade para 20 abrigados e prazo indeterminado de permanência. As crianças e adolescentes abrigados são órfãos, abandonados e vítimas de maus-tratos físico, psíquico e abuso sexual.

O imóvel é construído em alvenaria contendo uma sala de recepção, quartos divididos por faixa etária e sexo, banheiros, sala de refeições, cozinha, almoxarifado, uma grande área externa e lavanderia.

A rotina do abrigo segue horários padronizados: café da manhã, almoço, lanche da tarde e jantar, no período de férias os horários se mantêm.

O atendimento médico é realizado no Centro de Saúde 24 horas Dr. Enio Cunha conforme a necessidade da criança. As crianças que necessitam de medicação controlada recebem atendimento no Centro de Atendimento Psicológico – CAPs e no Hospital Universitário no setor de neurologia. A medicação é adquirida na farmácia da rede pública de saúde. O atendimento psicológico é realizado uma vez por semana por uma psicóloga que realiza dinâmica de grupo no abrigo. Conforme a necessidade, algumas crianças são encaminhadas para atendimento psicológico individual no Centro de Atendimento Psicológico do município ou em consultórios particulares, cujas consultas são pagas pelos padrinhos afetivos das crianças.

A equipe que trabalha no abrigo é composta por doze funcionários que se revezam em dois turnos. Geralmente o quadro de funcionários encontra-se defasado, a equipe técnica é formada por uma assistente social, uma advogada, e uma psicóloga.

As crianças e os adolescentes realizam algumas atividades domésticas dentre elas: lavar louça, varrer a varanda, arrumar o quarto, lavar o banheiro entre outras atividades. Não necessariamente todas concordam com tais atividades, mas há uma imposição para que ajudem.

As visitas às crianças são realizadas por grupos de voluntários das igrejas católicas e por grupos de senhoras da sociedade e são permitidas com autorização da coordenadora ou das educadoras do abrigo, mas seguem os horários estipulados e os dias programados. As visitas dos pais ou familiares somente são permitidas com autorização judicial.

Nos finais de semana, as crianças realizam atividades externas como: jogo de futebol e participação em cultos na igreja evangélica. As crianças que possuem padrinhos afetivos passam o final de semana na casa dos padrinhos, saem no sábado do abrigo e retornam no domingo.

O atendimento escolar é realizado na Escola Estadual José Pereira e na Escola Municipal Tertuliano Meireles que faz o atendimento pré-escolar. Próximo ao abrigo está localizado o Centro de Educação Infantil da Vila Jussara, localizado à Rua Tupi, nº. 624, com capacidade para 100 crianças. No entanto, as crianças menores de seis anos permanecem no abrigo.

4 Algumas análises que esta pesquisa possibilitou

As análises finais desta pesquisa possibilitaram o reconhecimento acerca da realidade institucional dos abrigos no município de Campo Grande e, por conseguinte, da inter-relação entre as políticas de educação infantil e as políticas de proteção especial destinadas às crianças na faixa etária desde seu nascimento até seis anos de idade. Observamos que os avanços obtidos na área legislativa referente à infância foram significativos, mas ainda é necessário avançar na reflexão e no estabelecimento de princípios de atendimento que sejam coerentes com a construção da cidadania da criança e do adolescente que se encontram institucionalizados, bem como com os preceitos do reordenamento dos abrigos proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Historicamente, a situação da infância vem sendo redefinida, mas ela atingiu seu ponto alto com a formulação e promulgação das legislações cujos princípios da dignidade e dos direitos humanos e sociais foram garantidos às crianças e adolescentes.

Após estas observações sobre as práticas de atendimento adotadas pelos abrigos no município de Campo Grande, verificamos a importância do reordenamento dos

abrigos proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pois, apesar dos avanços na legislação, alguns abrigos ainda apresentam uma prática equivocada que não condiz com os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente e nem priorizam a defesa dos direitos das crianças abrigadas, desconsiderando a educação infantil como um direito fundamental.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao trazer a concepção de infância voltada para a excelência dos direitos sociais e para a formação da cidadania, em seu Livro I, Da Política de Atendimento, Artigo 88, inciso I indicou como diretriz da política de proteção à infância a municipalização do atendimento.

No entanto, em nossas análises dos abrigos pesquisados no município de Campo Grande, constatamos que dos onze abrigos existentes apenas cinco são instituições governamentais. Três deles correspondem a Programas Estaduais com repasse de investimento Federal (Programa Sentinela, Casa das Meninas Grávidas e Residência Protegida), e apenas dois abrigos (SOS Abrigo e Casa Abrigo) são de responsabilidade do município, através da Secretaria de Assistência Social - SAS, executora direta das ações. Constatamos que a iniciativa municipal na execução direta na rede de abrigos apenas se efetivou após três anos da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a inauguração da primeira Casa Abrigo, em 1993, sob a administração da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente – SEMCA. Os outros seis abrigos que compõem a rede de proteção no município de Campo Grande são instituições não-governamentais mantidas por ordens religiosas ou grupos filantrópicos, muito embora recebam repasses do município, além de recursos financeiros da comunidade e das instituições religiosas.

Assim, nesta análise, apontamos que o número reduzido de abrigos sob a responsabilidade do município contraria os preceitos do ECA, que determina a responsabilização da gestão municipal na criação, execução e implementação de serviços de proteção destinados à infância, de tal forma que tais ações estejam comprometidas com os direitos da criança e do adolescente, para que se estabeleça um modelo de política municipal voltada para a garantia dos direitos sociais.

No que se refere ao quantitativo de crianças abrigadas, segundo dados pesquisados no Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo - NOFE no

ano de 2001, no município de Campo Grande foram abrigadas 95 crianças e adolescentes, considerando que estes dados se referiram aos meses de agosto a dezembro, após a implantação do NOFE. Em 2002 foi registrado um total de 157 crianças e adolescentes abrigados, em 2003 este número se elevou para 166 crianças. No ano de 2004 os dados apontaram para o registro de 242 crianças. Observou-se que neste ano foi registrado um número de crianças abrigadas acima do número de vagas oferecidas, considerando a capacidade de vagas dos abrigos que totaliza 150 vagas distribuídas pelos onze abrigos que funcionam no município. Demonstrando desta forma que a cultura existente nas práticas dos abrigos no município de Campo Grande ainda é a do abrigamento da criança, como primeira medida a ser tomada.

Contrariando o Estatuto da Criança e do Adolescente, que define o abrigamento como a sétima medida a ser executada, após terem sido esgotados todos os recursos para colocação na família biológica ou em substituta. Com exceção dos casos tipificados como violências físicas ou sexuais, que requer o abrigamento imediato da criança e seu afastamento da convivência com o agressor.

A pesquisa revelou que no município de Campo Grande, em termos gerais a prática do abrigamento ainda é muito difundida. Confirmando esta hipótese, analisamos o fato de os abrigos estarem sempre atendendo no seu limite máximo (150 vagas oferecidas por mês pelos abrigos). Consideramos como fatores preponderantes desta dinâmica, a história do abandono de crianças, que fora construído historicamente, desde as rodas dos enjeitados até a reclusão e o isolamento de crianças nos grandes orfanatos. Essas ações que eram práticas voltadas para a prevenção das doenças, das desordens e da criminalidade, ainda podem ser observadas nos dias de hoje nos abrigos do município, ao invés de programas e ações que promovam a reintegração familiar.

Segundo informações de casos registrados pelo Núcleo de Orientação e Fiscalização das Entidades de Abrigo – NOFE, algumas crianças permanecem por volta de um mês até um ano no abrigo, ao invés de permanecerem por um período curto de convivência. A não provisoriedade da medida se agrava para as crianças com idade acima de sete anos, que dificilmente são adotadas por casais brasileiros, sendo que nesta faixa de idade as crianças possuem dois destinos, ou são adotadas por casais

estrangeiros, através de adoção internacional realizada pela 1ª Vara de Infância e da Juventude ou permanecem no abrigo até completarem dezoito anos.

Freire (2001) traz em seus estudos o perfil das crianças que permanecem abrigadas em instituições brasileiras. Segundo o autor, do universo de crianças abrigadas, há uma parcela que se encontra definitivamente abandonada. São crianças negras, portadoras do vírus HIV, portadoras de necessidades especiais, ou mesmo aquelas que se encontram acima dos sete anos de idade, e pertencentes a grupos de irmãos. Para estas crianças, são poucas as chances de reintegração familiar, invariavelmente já perderam suas famílias de origem, e as adoções ocorrem de forma reduzida.

Paiva (2004, p.155) apresenta em sua pesquisa o perfil das crianças desejadas pelos casais que se habilitam para a adoção, sendo que “dos pretendentes nacionais, habilitados em adotar crianças, 79% desejam para este projeto de vida crianças do sexo feminino, brancas, recém-nascidas ou até com dois anos de idade”. Este dado exclui a possibilidade de adoção e possível convivência familiar para a maioria das crianças que se encontram abrigadas, pois mais da metade delas se encontram acima dos sete anos de idade. Assim, a política de proteção especial a qual o município é o responsável, no que concerne aos abrigos, constituírem-se como medida provisória, pode ser observada como ineficiente, pelo grande contingente de crianças que permanecem abrigadas por um período superior ao previsto enquanto modalidade de medida emergencial.

Nas instituições de abrigo analisadas, no município de Campo Grande, constatamos que, os princípios elencados no Artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente foram desempenhados pelos abrigos, no que diz respeito ao atendimento em pequenos grupos e o não desmembramento do grupo de irmãos. Observamos que alguns abrigos, mesmo tendo seu funcionamento destinado a uma determinada faixa etária, quando foram solicitados a abrigar grupos de irmãos, aceitaram o abrigamento do grupo, mesmo ultrapassando o limite de idade de sua clientela atendida.

Apontamos como prováveis fatores para a execução dessas ações o período de fundação das instituições, pois dentre os seis abrigos pesquisados, quatro surgiram após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Assim, já tinham

informação dos preceitos do ECA, dentre eles, a necessidade de espaços físicos pequenos que abrigassem até vinte crianças.

Ao analisarmos sobre o princípio da provisoriedade da medida de abrigo proposto pelo ECA, consideramos que não foi cumprido tal preceito nos abrigos no município de Campo Grande, considerando como consequência direta desta ação, a inexistência de programas que favoreçam ou promovam o desabrigamento da criança ou a sua reintegração familiar. Em verdade, o município transfere em suas ações os posicionamentos ideológicos do Estado, que referenda sua ação na proposta Neoliberal, através de políticas compensatórias que não propõem a mudança nas relações estabelecidas na sociedade, e que continua financiando ações que reforçam o abandono e a separação entre crianças e famílias. Este assunto requer um aprofundamento nas questões dos investimentos e orçamentos públicos e das políticas praticadas pelo Estado capitalista. Considerando que desde a reforma administrativa, o Estado neoliberal vem se retirando das políticas públicas sociais, o que configura o espaço das instituições de abrigo um mercado disputado por organizações não-governamentais.

Silva (2004) aponta em sua pesquisa nacional sobre abrigos, como possíveis fatores para a não execução da medida de abrigamento como provisória e emergencial, a falta de incentivos e investimentos em programas municipais de reintegração familiar que atendam as necessidades básicas das crianças e de suas famílias em situação de pobreza.

Segundo Silva (2004) a investigação dos motivos que levaram as crianças a serem abrigadas mostra que a pobreza é a mais citada, com 24,2%. Entre outros o abandono (18,9%); a violência doméstica (11,7%); a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo o alcoolismo (11,4%); a vivência de rua (7,0%); e a orfandade (5,2%).

De acordo com os dados do Núcleo de Orientação e Fiscalização das Entidades de Abrigo – NOFE são vários os fatores que impedem a reintegração familiar, dentre eles: as precárias condições socioeconômicas das famílias que não garantem a convivência de seus filhos, e já romperam os vínculos afetivos com suas crianças, até mesmo aquelas que se encontram destituído do poder familiar.

Desta forma, confirmamos nossa hipótese de que as políticas de atenção às

crianças não estão devidamente articuladas com as ações de atenção às suas famílias, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando se mostrar excepcionalmente necessária.

As proposições de Silva (1997) foram ao encontro das observações referentes às práticas dos abrigos pesquisados, que mesmo com as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente, muitos abrigos não investem em medidas que possibilitem o retorno da criança à convivência familiar, e, quando o adolescente atinge os dezoito anos de idade, após ter seus vínculos familiares rompidos, em decorrência de sua trajetória de institucionalização, é liberado pelo abrigo em decorrência de sua maioridade, mas sem nenhum apoio do Abrigo ou do Estado que até então representava uma função de proteção. Nesta perspectiva, verifica-se por meio desta pesquisa, que não existe nenhuma ação ou programa no município de Campo Grande de acompanhamento aos adolescentes que saem dos abrigos após completarem dezoito anos de idade.

Quanto às condições materiais, instalações físicas e equipe técnica, todos os abrigos analisados não preenchem os requisitos para composição de equipe técnica segundo as normas estabelecidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, que aponta a necessidade de nutricionista, assistente social e psicólogo na composição da equipe técnica. Em alguns abrigos, existe apenas a coordenadora, a cozinheira, e os funcionários da limpeza, deixando claro o descaso com a contratação e capacitação de funcionários. Entendemos que a falta de funcionários e investimentos com capacitação e treinamento de pessoal interfere diretamente na qualidade do atendimento destinado às crianças abrigadas.

No que se refere aos aspectos de proteção ou reclusão, segundo os dados analisados na pesquisa, constatamos que a rotina estabelecida às crianças nos abrigos é confundida com seu confinamento, isolando-a do convívio com a família, e principalmente das relações sociais. Em verdade, segundo os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente o que deve acontecer é o oposto: oferecer à criança proteção no que se refere aos direitos que lhe falta, e prover o que ela não tem.

O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Artigo 92 apresenta o princípio da coletividade, o qual compreende que a medida de abrigamento não se trata de medida

privativa de liberdade, ao contrário, ela respeita o direito da criança à convivência comunitária e condena o isolamento.

O abrigo deveria funcionar como uma alavanca que proporciona a execução dos direitos, tais como: possibilidade de reestruturação familiar, permissão de visitas ao abrigo pelos familiares, programas de apoio familiar, socialização da criança nos serviços oferecidos pelas políticas públicas, e frequência nos Centros de Educação Infantil.

O direito da criança de receber visitas enquanto estiver abrigada consiste num direito defendido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e de responsabilidade de execução do abrigo, que deve criar mecanismos para que a família entre em contato com a criança, no entanto, nos abrigos pesquisados no município de Campo Grande observamos que tais preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente não são garantidos.

No que se reporta ao direito à educação, ainda sobre o Artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a educação de crianças e adolescentes em abrigos deverá ocorrer por meio de ações externas e internas à instituição. Além disso, determina o desenvolvimento de atividades em regime de co-educação, sugerindo a presença de educadores preparados e habilitados e direciona ainda a participação de pessoas da comunidade no processo educativo. Com isso, determina que crianças e adolescentes abrigados usufruam os recursos comunitários, que estudem na rede regular de ensino, que participem de cursos oferecidos à comunidade, e que frequentem os Centros de Educação Infantil.

Entretanto as informações sobre os abrigos que mais nos causaram impacto e nos levaram a uma discussão mais acirrada e reflexão profunda, foram as duas instituições não-governamentais, que atendem a crianças pequena, respectivamente na faixa etária desde o nascimento até seis anos, e que não encaminharam nenhuma criança aos Centros de Educação Infantil – CEINFs durante os anos de 2003 e 2004. Sendo que tais instituições não-governamentais estão em pleno funcionamento de suas atividades, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Segundo informações do Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades - NOFE, os abrigos justificam-se como impossibilitados de assegurar tal direito devido à

falta de recursos materiais, financeiros e de pessoal. Apontam que o alto custo com transporte e pessoal para acompanhamento das crianças não está garantido nos repasses financeiros, o que inviabiliza a execução de tal garantia de direito.

Nos abrigos pesquisados o atendimento oferecido às crianças pequenas (de um mês a quatro anos) aplicou-se no contexto da alimentação, higiene e cuidados, como se este atendimento apenas lhe bastasse. Assim, prepondera a idéia de que as crianças não necessitam freqüentar os Centros de Educação Infantil - CEINFs, pois elas já estão sendo “cuidadas pelo abrigo”, considerando que, na concepção ideológica dessas instituições esse cuidado se revela apenas nas questões da higiene, nos cuidados com o corpo e nos hábitos alimentares.

Permanece ainda hoje nos abrigos pesquisados uma prática higienista e normatizadora, prevalece também o conceito de uma infância que precisa ser higienizada e disciplinada, por meio de normas, horários, regras, além dos cuidados com o corpo e com a alimentação. Desta forma, observamos que nos abrigos pesquisados não se concretiza, os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito à efetividade da Doutrina da Proteção Integral às crianças e adolescentes, que considera essa criança sujeito ativo e participante de seu desenvolvimento, e não apenas mero receptor de práticas institucionalizadoras.

Verificou-se que, nos abrigos pesquisados, desenvolve-se uma lógica funcional no sentido do cumprimento das atividades e ações para com as crianças. Neste sentido segundo Winnicott (2002) tais ações impedem outras formas de agir, de sentir, e de se relacionar na instituição de abrigo, desconsiderando o funcionamento psíquico e emocional de cada criança, e suas singularidades. Nessa linha de inter-relação, as rotinas dos cuidados básicos muitas vezes autoritários e desprovidas de afeto, ao serem dirigidas às crianças são consideradas apenas como um procedimento a ser realizado para o próprio sistema de funcionamento do abrigo. Desse modo, conclui-se que a criança, dentro desse sistema de idéias, passa a ser tratada como mercadoria que deve ser cuidada, alimentada, higienizada, não por se considerar suas necessidades e subjetividades, mas por se considerar como cumprimento de propostas ditadas pela rotina do abrigo, pelos procedimentos recomendados pela Secretaria de Assistência Social e pela ideologia do Estado capitalista.

Os dados nos apontam para a constatação de que existe uma grande defasagem entre o número de crianças abrigadas e a garantia do seu lugar na rede de Educação Infantil. Além de estarem abrigadas, separadas do convívio familiar, não lhes é garantido o direito de freqüentarem os Centros de Educação Infantil – CEINFs, se considerarmos a importância educativa e social deste serviço, conforme citam os documentos oficiais analisados neste trabalho.

A questão que se coloca como pano de fundo em nossas análises sobre o funcionamento dos abrigos se dá com relação às propostas de retração do Estado nas políticas públicas sociais.

Opera-se nas ações neoliberais uma focalização derivada da qualidade de serviço prestada, restando aos pobres, o que não é considerado bom para a sociedade de um modo geral, aos pobres o lugar do abrigo, e não o da convivência familiar.

Nesta análise, podemos formular a seguinte proposição: Por qual razão oferecer direitos às crianças abrigadas, dentre eles o direito a educação nos Centros de Educação Infantil – CEINFs, se tais crianças recebem o necessário para sobreviverem ali mesmo dentro do abrigo, sendo cuidadas e alimentadas pelos funcionários.

Uma análise mais profunda sobre o papel das instituições de abrigo nas propostas de políticas públicas no contexto das ações neoliberais pode também ser entendida através da lógica do mercado capitalista. Pois, assim que a criança é abrigada e permanece institucionalizada, ela passa a desencadear várias demandas de atendimento e de serviços. Desse modo, ela criança passa a ser vista como mercadoria na sociedade capitalista e, quando abrigada além do valor simbólico, passa a ter outro valor, o valor da per-capita que nos anos que esta pesquisa se referiu, correspondia ao valor de R\$ 35,00 por criança abrigada ao mês. Atualmente este valor corresponde a R\$ 50,00 repassados pelo Governo Federal aos municípios.

A mudança na legislação concedeu ao atendimento da criança e do adolescente em abrigos o mesmo tratamento dado às creches e aos asilos de idosos. Reformulou o sistema de financiamento; pois, na época da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – FBCIA, os abrigos eram financiados pela modalidade de projetos. Ao migrarem para o âmbito da assistência, passaram a ser financiados por meio do

repassa per capita, ou seja, as instituições cadastradas receberam um recurso mensal de acordo com a meta de atendimento preestabelecida.

A principal crítica a esse procedimento é que a finalidade dos abrigos é bem diferente da finalidade dos Centros de Educação Infantil. Segundo artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, abrigo é medida provisória e excepcional, de curta permanência das crianças nas unidades. Enquanto os Centros de Educação Infantil cumprem uma função educativa, às quais se agregam as ações de cuidado contínuo de crianças que vivem em um núcleo familiar. Os abrigos são equipamentos de proteção provisória para criança e adolescentes que necessitem permanecer com vistas, à própria proteção, temporariamente e excepcionalmente privados da convivência familiar.

Para Silva (2004), se por um lado o financiamento per capita representa um avanço na questão financeira, pois agiliza e descentraliza o repasse dos recursos por utilizar menor quantidade de recursos humanos do que a modalidade de financiamentos por projetos, por outro pode desestimular as instituições a implementar ações que promovam a volta da criança e/ou adolescente ao convívio familiar e comunitário, contrariando os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

De acordo com Silva (2002, p. 25):

O que mais se observa, entretanto, é o prolongamento da criança nos abrigos, porque não houve esforços para localização de sua família biológica ou família extensiva; não houve a destituição dos direitos do pátrio-poder dos pais para que a criança pudesse ser encaminhada para a adoção; e, pior ainda, não houve investimentos para superação da condição de vulnerabilidade social da família para que ela pudesse reassumir a responsabilidade por seus filhos. Não se pode ignorar também, que a muitos abrigos interessa a permanência da criança, pois é a presença dela que justifica o repasse de valor per capita para cada criança atendida, feita por governos municipal, estadual e federal.

Assim, a retirada proposital do Estado na execução das políticas públicas, e sua suposta fragilidade nas áreas sociais, vêm incentivando os grupos particulares, as instituições filantrópicas, e as organizações religiosas a ocupar este lugar. O que desconfigura completamente a função do Estado no que concerne às suas obrigações em implementar e executar ações que possibilitem a viabilização de políticas públicas sociais. A proporção de abrigos não-governamentais no município de Campo Grande

demonstra claramente a dimensão política presente na relação público-privado, na qual se verifica a retirada do município nas políticas públicas sociais demonstrando sua consonância com as ações neoliberais.

Apesar dos avanços legais e dos movimentos sociais constantes em favor às mudanças no tratamento à infância, por meio de nossas análises, apontamos que alguns abrigos governamentais e não-governamentais ainda apresentam práticas arcaicas que nos remetem a desvalorização da infância.

Neste cenário, constatamos que a interface entre a Política de Educação Infantil e a Política de Proteção Especial, apesar dos documentos oficiais garantirem legalmente tais ações, essas não se efetivaram na realidade das instituições que oferecem serviços denominados por abrigos governamentais e não-governamentais no período de 2000 a 2004 no município de Campo Grande.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A vida só pode se compreendida
olhando-se para trás;
mas só pode ser vivida,
olhando-se para a frente”.
Soren Kierkegaard.

As considerações finais redigidas nestas linhas compõem uma etapa importante deste trabalho em que abordamos um tema de ampla complexidade no âmbito social. Nesse sentido, cabe aqui mencionar a constante preocupação em analisar as situações apresentadas tanto no que se refere aos documentos oficiais quanto ao funcionamento dos abrigos como elementos repletos de contradições, que foram considerados e compreendidos a partir do movimento da realidade que os integra deste modo, foi concebido a partir de sua historicidade.

Necessário se faz registrar que obtivemos algumas limitações neste estudo, primeiramente a análise se restringiu à apreciação dos documentos oficiais relativos à infância no contexto específico das instituições de abrigos no município de Campo Grande. A dificuldade no desenvolvimento da pesquisa se deu pelo fato de que muitos abrigos foram constituídos antes do Estatuto da Criança e do Adolescente e alguns não tinham, até então, documentado suas ações, nem mesmo o registro das crianças abrigadas. Com as exigências trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente quanto às atribuições para o funcionamento dos abrigos, alguns deles passaram a documentar e registrar tais procedimentos. Apontamos como um importante dado observado na pesquisa a sistematização dos dados referentes ao abrigamento e desabrigamento de crianças no município de Campo Grande, tal sistematização se deu basicamente com a implantação do Núcleo de Orientação e Fiscalização das Entidades de Abrigos – NOFE somente a partir do ano de 2001.

Destarte, percebemos uma lacuna muito grande na história da infância e das instituições de abrigo no município de Campo Grande, sendo que muitas informações foram perdidas com o passar do tempo devido à falta de registros.

Assim, pesquisar sobre os abrigos e suas crianças e especificamente sobre o direito delas freqüentarem os Centros de Educação Infantil no município de Campo Grande, analisando a inter-relação entre a Política de Educação Infantil e a Política de Proteção Especial foi realizar um mergulho sobre os direitos constituídos e executados nas instituições de abrigo.

As modificações legislativas que garantem à criança o direito à Educação Infantil foram conquistas influenciadas pelas lutas e reivindicações dos movimentos sociais e dos fóruns nacionais e regionais. Estão asseguradas pela Constituição Federal em seu artigo 205, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 53 e pela Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional em seus artigos 29 e 63 que trata especialmente da garantia à educação infantil para as crianças de zero a seis anos.

As reformas que se processaram no âmbito educativo e social foram profundamente determinadas, pelo modelo econômico, apesar da oposição dos movimentos sociais expressos pelas organizações políticas, sindicais, científicas, educacionais e culturais. Assim, a implantação das políticas sociais praticadas pelo Estado capitalista sofreu o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder.

De acordo com Gramsci (1991), as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, elas se movimentam e apresentam contradições que podem gerar diferentes resultados, principalmente por serem representantes de diferentes grupos com diferentes objetivos e interesses.

Desta forma, no Estado Neoliberal as políticas públicas são garantidas por meio da legislação, mas, negadas nas ações e investimentos financeiros, havendo sempre uma contradição a impulsionar ora para o avanço dos direitos, ora para seu enfraquecimento.

Ressalta-se mencionar os conceitos de Gramsci (1991) a respeito da sociedade civil. Segundo o autor, a sociedade civil ao se movimentar através dos mecanismos de pressão popular e de organização de movimentos sociais, conquista seus direitos sociais, dentre eles o direito à educação, saúde, habitação, entre outros, promovendo uma

constante luta para assegurar esses direitos, ao mesmo tempo ocasionando a contradição na sociedade e forçando mudanças e avanços no Estado capitalista.

Assim, neste processo dialético a infância está construindo seu lugar na sociedade, em que se pontuaram vários avanços e retrocessos, num empuxo contínuo e constante, em que de um lado se encontram as forças do capital e de outro a sociedade civil organizada e seus direitos sociais.

Na realidade do município de Campo Grande, considerando os documentos oficiais e as práticas realizadas nos abrigos, nossa pesquisa concluiu que em alguns abrigos o direito de as crianças frequentarem os Centros de Educação Infantil não é exercido em sua prática, em outros abrigos este direito é apresentado apenas nos discursos, ou até mesmo negado de forma direta. Tecer essa análise é considerar uma espiral complexa de elementos, na busca por uma visão que transcenda a instituição de abrigo em si, e que procura os fatores determinantes da constituição histórica que compuseram essa dinâmica, considerando a construção e as transformações da sociedade capitalista.

As propostas da política econômica neoliberal, cuja presença do Estado se refletiu no baixo investimento financeiro para as políticas sociais reduziram sensivelmente o papel do Estado como responsável pelos programas e serviços básicos destinados às classes médias e baixas. A desestruturação destas políticas de atendimento, principalmente, as políticas sociais básicas referentes à educação, saúde, trabalho, esporte, habitação, cultura e lazer atingiram diretamente as famílias pobres e suas crianças.

Segundo Fernandes (2000), a proposta do modelo neoliberalista na execução das políticas sociais apontou para os serviços de atendimento emergenciais e compensatórios. Os programas compensatórios são ineficazes e paliativos, pois não atingem a raiz dos problemas sociais. Fazendo uma analogia às situações dos abrigos observamos também o fator emergencial da política de proteção especial nas instituições de abrigos, em que os recursos são investidos nas práticas de abrigamento, mantendo uma tradição centenária, sem, no entanto, existir uma política de ação, voltada para a reorganização familiar e a reintegração da criança na família.

Dos estudos realizados nos capítulos anteriores podemos apontar, em relação ao papel do Estado e da sociedade, que o Estado assume seu papel de centralidade na regulação das políticas sociais. De acordo com Vieira (1988, p. 20):

Está clara a tendência de transformar direitos sociais em serviços vendidos no mercado, convertendo-os em mercadorias, em vários setores, como são os casos principalmente da saúde, da educação, da previdência etc. Reduzem-se ao máximo os gastos do Estado com direitos sociais, sempre que possível, transfiguram-se em mercadorias, abrindo novos campos para o médio e para o grande capital, aumentando as possibilidades de investimentos, por exemplo, nos serviços de saúde, educação e previdência.

Percebe-se de fato em nossas conclusões que as ações realizadas pelo Estado consentem que a execução dos serviços sociais seja disputada no mercado nacional e internacional, o que contraria sua essência de direitos sociais. Nesta ótica, o desenvolvimento do setor social por meio de suas práticas, ao invés de proteger importantes segmentos da sociedade, dentre eles a infância pobre que necessita desta cobertura, acaba por desproteger e colocá-los na lógica do mercado. Transformam-se as perspectivas de atendimento aos direitos sociais em atuações que se firmam por meio do alívio da miséria e da filantropia.

Nesta esteira, a legislação não basta para que os direitos sejam garantidos, é imprescindível a participação da sociedade civil organizada e reivindicativa, somada à vontade política de executar as ações de garantia dos direitos à infância.

Assim, assegurar à infância seus direitos implica conceber obrigações por parte do poder público, por meio de serviços sociais articulados com as demandas da sociedade, a fim de edificar os direitos sociais.

De acordo com Bobbio (1992), a questão das políticas públicas e a proteção à infância inscrevem-se como um direito social, a questão que se vislumbra a partir deste momento histórico é o de garantir efetivamente a materialização deste direito. Referindo-nos às palavras de Bobbio (1992: p. 25 e 63) citamos:

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para

garanti-los, para impedir que apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos dos homens, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa agora é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil.

A pesquisa mostra que a realidade do abrigo ainda é vivida por muitas crianças no município de Campo Grande e que as ações de reintegração familiar e de colocação em família substituta são processos lentos, de longa duração e de alta complexidade, as quais acabam por deixar a criança por um tempo excessivo cumprindo a medida de abrigo.

Não podemos deixar de observar e pontuar que, enquanto a criança permanecer no abrigo, é imprescindível, a realização de um acolhimento adequado, que considere o momento de ruptura dos laços afetivos da criança com sua família e respeite suas singularidades. Acolher bem a criança no abrigo é fundamental, para isto é necessário, um projeto político, técnico e administrativo, de reordenamento dos abrigos que implemente direitos às crianças abrigadas, assumindo padrões de proteção integral, que os documentos oficiais determinam.

Além destas considerações sobre a interface entre proteção especial e educação infantil, observamos que se faz necessário ainda construir um conceito de cidadania infantil que não seja entendida apenas no plano de igualdade formal, garantida nos documentos oficiais de proteção à infância, mas que tenha como teor prático e efetivo a execução dos direitos individuais e coletivos. Este compromisso requer uma visão da totalidade das instituições de abrigo e o entendimento de que o problema do abandono de crianças não tem suas origens apenas na condição individual e familiar, mas que compõem um contexto social mais amplo e profundamente injusto e desigual, em nossa sociedade.

Ressalta-se que os documentos oficiais em favor da criança propuseram mudanças no sentido do reordenamento dos abrigos sob os princípios da doutrina da proteção integral estabelecida pela lei, entretanto, observamos que as ações do município ainda estão pautadas em uma prática tradicional, cristalizada de tal maneira a subsidiar

instituições filantrópicas, e religiosas, tratando os direitos da criança com um olhar benevolente e caritativo.

Reordenar a política municipal a fim de que a política de proteção especial receba recursos, ações e investimentos financeiros e humanos para o atendimento aos abrigos e principalmente no que se refere a programas de apoio e reintegração familiar, é fundamental.

Pontuamos aqui a importância dos conselhos municipais, dos conselhos da criança e do adolescente e dos movimentos e grupos sociais, pois acreditamos que o Estado é sujeito às modificações pelo processo de democratização em função da participação da sociedade. Assim, a participação da sociedade é fundamental para que a democratização se efetive e com ela a garantia dos direitos às crianças.

De acordo com Vieira (1998, p. 12):

É preciso que nos lembremos sempre de um fato: a democracia não é um estado, é um processo; não constitui um estágio, mas um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres, é prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade de maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública.

Assim, após dezessete anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, e dez anos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a legislação brasileira oferece atualmente uma visão jurídica e social avançada sobre a questão da infância, entretanto as práticas estabelecidas nos abrigos ainda apresentam uma visão assistencialista e excludente onde a criança ainda não é respeitada na sua condição de sujeito de direitos.

O presente estudo não pretende ser conclusivo e visa a incentivar novas investigações sobre as descobertas iniciais aqui indicadas. Porém, não temos dúvidas de que esta primeira sistematização já aponta implicações fundamentais para as mudanças urgentes no funcionamento dos abrigos no município de Campo Grande e da efetivação da garantia dos direitos às crianças abrigadas no que concerne ao direito de terem acesso à Educação Infantil.

Partindo de tais considerações, acreditamos que uma ação municipal pautada na garantia dos direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e nos outros documentos oficiais citados neste estudo nos conduzirá a formas de atuação mais coerentes e menos perversas. Em que o princípio fundamental que deva nortear as sugestões e decisões nessa área é o da prioridade absoluta dos interesses da criança como sujeito da ação, ainda que isto contrarie eventuais interesses de outros sujeitos envolvidos, e implique necessariamente a superação de práticas cristalizadas.

Espera-se que esta pesquisa, além de apontar dados sociológicos da realidade campo-grandense, traga subsídios para o aprimoramento das questões que envolvem as ações educacionais voltadas para a concretização dos direitos à infância. Sendo a Educação Infantil um importante espaço de vinculação e proteção à criança no sistema de garantias, dentro do eixo da promoção de direitos.

ANEXOS:

Portaria nº. 5/2001

Ementa: Dispõe sobre a criação e funcionamento do Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo da 1ª Vara da Infância de Campo Grande **(NOFE-1ª VIJ)** e dá outras providências relacionadas com entidades de atendimento a crianças e adolescentes

A **Dra. Maria Isabel de Matos Rocha**, Juíza de Direito com exercício na 1ª Vara da Infância e Juventude de Campo Grande-MS, usando as atribuições conferidas pela Lei Federal n. 8069/90, pelo Código de Organização Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul, e pelos Provimentos da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul;

CONSIDERANDO que de acordo com o parágrafo único do art. 101 da Lei 8069/90, a medida de abrigo possui caráter eminentemente provisório e excepcional, sendo uma forma de transição para colocação em família substituta, ou para retorno à família biológica, e como tal a criança ali deve ter todos os seus direitos respeitados, tal como se estivesse em família;

CONSIDERANDO que a fiscalização de entidades de atendimento a crianças e adolescentes é atribuição desta Vara, concorrente com a atividade de outros órgãos, conforme disposto no ECA e nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (cf. artigo 95 do ECA e capítulo IX, seção I, 1, VII, e seção IV do Provimento nº 10/00, da CGJ, de 21/12/2000);

CONSIDERANDO que as medidas de proteção determinadas pela Autoridade Judiciária e pelos Conselhos Tutelares deverão ser executadas pelas entidades governamentais e não governamentais de proteção a crianças e adolescentes que estejam funcionando regularmente e registradas nos órgãos públicos competentes, observados os princípios contidos na legislação em vigor;

CONSIDERANDO a imperiosa necessidade de orientar, acompanhar e fiscalizar todas as unidades de abrigo existentes na Comarca de Campo Grande-MS, a fim de dotar este Juizado de completo conhecimento das unidades existentes, quer em número, quer em condições de operação e capacidade, quer em público alvo e atividades desenvolvidas;

CONSIDERANDO o que prescrevem os artigos 1º ao 5º, 19, 30, 53, 69, 70, 90- a 97, 98 a 102, 136 a 138, 148, V, VI e VII e 191 a 193, todos do Estatuto da Criança e Adolescente – Lei 8069/90,

CONSIDERANDO o que prescrevem os artigos 24 a 27 da Seção IV do Capítulo IX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul,

CONSIDERANDO que o artigo 24 da Seção IV do Capítulo IX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul prescreve que *“todas as entidades governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes serão individualmente cadastradas pelos juízos da infância e da juventude, observada a natureza da entidade e a competência do juízo”*,

CONSIDERANDO o disposto no art. 2º, alínea f) da Resolução nº 221/94 do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, publicada no Diário da Justiça nº 3867 de 8/9/1994, que dispõe acerca da competência e atribuições da 1ª Vara da Infância de Campo Grande, MS,

CONSIDERANDO que na Resolução citada a competência e atribuições da 1ª Vara da Infância de Campo Grande, MS é muito ampla, abrangendo praticamente todo o tipo de situações de violações de direitos previstas no ECA, com exceção da:

- a) aplicação de medidas sócio-educativas a adolescentes infratores (competência da 2ª Vara da Infância, nos termos da alínea g) do art. 2º daquela Resolução)

- b) competência de feitos afetos às Varas de Família (aqueles que não estiverem abrangidos pela previsão do art. 148, parágrafo único do ECA)
- c) aplicação de sanções criminais, privativas da Justiça Criminal;

CONSIDERANDO que, apesar dessa ampla competência, está fora das atribuições da 1ª Vara da Infância apreciar questões que tenham a ver com a aplicação de medidas sócio-educativas, nos termos da citada Resolução;

CONSIDERANDO que os artigos 24 e 25 da Seção IV do Capítulo IX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul prescrevem que “todas as entidades governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes serão cadastradas pelos juízos da infância e da juventude”, devendo ali exhibir “cópia do seu registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”;

CONSIDERANDO que, de fato, os juízos da Infância não poderão cumprir sua função fiscalizadora prevista no art. 95 do ECA, se não tiverem informação completa sobre as entidades que devem fiscalizar, informação que só é possível obter de forma satisfatória se for organizado um cadastro dessas entidades;

Resolve:

DO NÚCLEO DE ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ENTIDADES DE ABRIGO DA 1ª VIJ

Art. 1º - Criar o Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo desta Primeira Vara da Infância e Juventude de Campo Grande-MS, composto por técnicos desta Vara a serem nomeados por este Juízo;

Parágrafo único – É o NOFE competente para:

Inciso I – Cadastrar, perante este Juizado, as entidades de abrigo, quer sob o regime de internato (permanência integral) ou semi-internato (permanência semanal com saídas nos finais de semana e nas férias escolares), orientando as

referidas entidades no procedimento necessário para efetivação do cadastramento;

Inciso II – Manter cadastro das crianças e adolescentes abrigadas nas entidades de abrigo situadas na comarca de Campo Grande-MS, independentemente da origem dessas crianças e adolescentes;

Inciso III – Orientar e fiscalizar as entidades de abrigo mencionadas, no desempenho de suas atividades;

Inciso IV – Assessorar o Juiz da 1ª Vara da Infância de Campo Grande nas visitas às entidades de atendimento que desenvolvem programas de abrigo previstas no artigo 26 da Seção IV do Capítulo IX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul;

Inciso V – Realizar, a seu critério ou por determinação judicial, visitas às referidas entidades, ainda que fora das visitas ordinárias previstas no inciso anterior, sempre que entender conveniente;

Inciso VI - Comunicar ao Juiz da 1ª Vara da Infância e Juventude de Campo Grande-MS as eventuais irregularidades observadas durante tais visitas ou no decurso de qualquer fiscalização.

DO CADASTRO DE ENTIDADES

Art. 2º - As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e alterações (art. 90, parágrafo único do ECA) e as entidades não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes devem estar registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Campo Grande.

Art. 3º - Caberá ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Campo Grande comunicar o registro desses programas e entidades citados no artigo 2º desta Portaria ao Conselho Tutelar da respectiva área, bem como a esta Primeira Vara da Infância e Juventude de Campo Grande-MS (arts. 90 parágrafo único e 91 do ECA);

Parágrafo único- Caberá igualmente ao CMDCA fazer idêntica comunicação quanto a qualquer alteração nesse registro (como por exemplo suspensão de

programa ou atividades, não renovação de registro de entidade, etc), nos termos do art. 90, parágrafo único do ECA).

Art. 4º - A Primeira Vara da Infância e Juventude de Campo Grande manterá cadastro das entidades governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes na modalidade de abrigo, através do NOFE.

Parágrafo primeiro - Sem prejuízo do disposto no artigo 2º desta Portaria, caberá às entidades governamentais ou não governamentais que desenvolvem programas de abrigo proceder ao cadastramento também junto a esta 1ª Vara da Infância, no NOFE ora criado, nos termos do art. 24 da Seção IV do Capítulo IX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

Parágrafo segundo- Para inscrição e cadastramento perante o NOFE deverão ser utilizados formulários apropriados (conforme documentação indicada no anexo I e modelos dos anexos II e III desta portaria);

Parágrafo terceiro – Fica estipulado o prazo de 90 (noventa) dias para que as instituições mencionadas nesta Portaria providenciem o cadastramento instituído no artigo 4º desta Portaria, devendo comprovar que procederam a seu registro no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como a inscrição de seus respectivos programas, juntando a documentação indicada no anexo I desta Portaria, em cumprimento ao que expressamente dispõem os arts. 90 e 91 da Lei 8069/90 e nos termos do art. 25 da Seção IV do Capítulo IX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

Parágrafo quarto – O NOFE manterá livros de folhas soltas para arquivar a documentação das entidades cadastradas.

Parágrafo quinto – Após o prazo de 90 dias estipulado no parágrafo terceiro deste artigo, o NOFE comunicará ao Juiz da Infância as entidades que atenderam a determinação, e aquelas que não atenderam ou atenderam de forma incompleta, para as providências cabíveis.

Parágrafo sexto- O não cumprimento do disposto neste artigo ensejará instauração de procedimento para apuração de irregularidades no modo previsto pelo artigo 191 e seguintes da lei 8060/90, podendo ensejar interdição

da entidade, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal dos seus prepostos, responsáveis ou dirigentes.

DO CADASTRO DE CRIANÇAS ABRIGADAS

Art. 5º - A Primeira Vara da Infância e Juventude de Campo Grande manterá cadastro das crianças e adolescentes abrigados em Campo Grande-MS.

Parágrafo primeiro: O cadastro será feito a partir da remessa das guias de abrigamento recebidas, conforme os artigos abaixo.

Parágrafo segundo: As guias serão arquivadas em pasta própria por ordem cronológica de chegada, mês a mês.

Parágrafo terceiro: O NOFE organizará índice das crianças abrigadas em ordem alfabética, a partir das informações recebidas com a remessa dos formulários dos modelos dos anexos IV, VII e VIII desta Portaria.

Parágrafo quarto: Este índice será atualizado mensalmente.

Art. 6º - Ao procederem ao abrigamento de crianças e adolescentes, os Conselhos Tutelares deverão remeter ao NOFE, no prazo máximo de 03 dias úteis, duas cópias da guia de abrigamento (conforme modelo do anexo IV), a fim de compor o Cadastro de Crianças abrigadas na cidade de Campo Grande-MS, devendo a guia ir acompanhada:

- a) obrigatoriamente de cópia do documento de identificação do abrigado,
- b) de cópia do documento escolar, cópia da decisão colegiada que decidiu pelo abrigamento, e cópia do estudo psicossocial feito, ou de relatório informativo social, se houver;
- c) obrigatoriamente, de justificativa escrita sobre o motivo do não encaminhamento dos documentos citados nas alíneas a) e/ou b), se for esse o caso;

Parágrafo primeiro - Essa guia será numerada em relação ao ano em curso (p. ex: o 1º abrigamento de 2001 recebe o nº 01/01; o 2º recebe o número 02/01, etc...) e será preenchida em quatro vias (2 vias para o NOFE, 1 via para o abrigo, 1 via para os arquivos do C. T.).

Parágrafo segundo- O Conselho Tutelar encaminhará também ao abrigo, no prazo máximo de 03 dias úteis após o abrigamento, cópia do documento de

identificação do abrigado; se o abrigado estiver em idade escolar, deve remeter também o documento escolar, se houver.

Parágrafo terceiro- No prazo de 30 dias após o abrigamento feito, o Conselho Tutelar encaminhará obrigatoriamente ao NOFE comunicação escrita nos termos do modelo anexo (modelo do anexo V desta Portaria) informando se manteve o abrigamento, ou desabrigou, ou quais medidas tomou, inclusive, se for o caso, providenciando com as representações cabíveis e encaminhando cópias das que tiver feito;

Parágrafo quarto- No prazo de 60 dias após o abrigamento, novamente o Conselho Tutelar encaminhará ao NOFE uma segunda comunicação, se for o caso, utilizando o modelo do anexo VI desta Portaria, devendo manifestar-se fundamentadamente sobre a conveniência ou não da manutenção do abrigamento, e/ou sobre a necessidade de providências judiciais quanto ao caso, ou informando que medidas tomou, inclusive, se for o caso, providenciando com as representações cabíveis e encaminhando cópias das que tiver feito;

Parágrafo quinto- O Conselho Tutelar poderá deixar de providenciar nos termos do parágrafo quarto, se o seu atendimento foi completo (com arquivamento do caso ou representação a autoridades competentes) , desde que isso tenha sido já informado ao fim de trinta dias, nos termos do parágrafo terceiro.

Art. 7º - No caso de abrigamento nos moldes do artigo 93 do ECA, deverá o abrigo comunicar o fato ao Juiz da 1ª Vara da infância até ao segundo dia útil imediato, devendo remeter-lhe em igual prazo a citada guia de abrigamento (modelo do anexo IV em três vias – duas vias para o NOFE e uma via para o abrigo), acompanhada de cópia do documento de identificação do abrigado e cópia do documento escolar e do estudo psicossocial feito, se houver;

Art. 8º – O NOFE comunicará ao Juiz da 1ª Vara da Infância o abrigamento de criança ou adolescente, encaminhando-lhe uma das cópias da guia de abrigamento, recebidas do abrigo ou dos Conselhos Tutelares, no prazo de 24 horas.

Parágrafo primeiro- Se o abrigamento foi feito pelo Conselho Tutelar, o NOFE oficiará para cobrar desse CT , no prazo de 30 dias e de 60 dias, a remessa das

comunicações indicadas nos parágrafos terceiro e quarto do art. 6º desta Portaria, bem como dos documentos indicados no artigo 6º, a) b) e c), se for o caso, devendo remetê-los ao Juiz da 1ª Vara;

Parágrafo segundo- Se essas comunicações não forem encaminhados ao NOFE, em 30 e depois em 60 dias, deverá este comunicar o fato ao Juiz da 1ª Vara da Infância, para as providências que entender, no prazo de 24 horas após ultrapassados aqueles prazos.

Art. 9º -Se o abrigamento ocorrer por determinação judicial, deverá o Escrevente do processo proceder nos moldes e prazo do artigo 6º desta Portaria, no que couber, isto é: preencherá a guia de abrigamento em 4 vias, colocando uma no processo, e enviando uma para o NOFE, uma para o abrigo e uma para o Conselho Tutelar (se este atendeu previamente o caso), tudo no prazo de 03 dias úteis, e acompanhado da documentação citada naquele artigo para as entidades citadas.

Parágrafo primeiro: Na falta do documento de identificação e do documento escolar do abrigado, o Escrevente do processo, depois de cumprir o art. 9º, deve certificar nos autos sobre a falta dos documentos e fazer conclusão ao Juiz.

Parágrafo segundo- No caso do abrigamento por ordem judicial, fica o NOFE dispensado da comunicação prevista no art. 8º desta Portaria, devendo apenas arquivar cópia da guia em pasta própria.

Art. 10º - Ficam as entidades de abrigo obrigadas a remeter ao NOFE relação mensal das crianças abrigadas, nos moldes do anexo VII desta Portaria.

Art. 11º. – Se o abrigamento ocorrer por atuação de outras entidades (ex: SOS Criança, Delegacia de Proteção a Crianças e Adolescentes, autoridades policiais), caberá ao abrigo comunicar o abrigamento seguindo os termos do art. 7º, no que couber.

Art. 12º - o Conselho Tutelar e o Escrevente do processo preencherão uma guia de desabrigamento sempre que for determinado o desabrigamento dos abrigados.

Parágrafo primeiro – A guia de desabrigamento será preenchida conforme modelo do anexo VIII e será numerada de acordo com as instruções do art. 6º, § 1º desta Portaria.

Parágrafo segundo: A guia de desabrigamento será encaminhada obedecendo aos mesmos trâmites previstos nos arts. 6, § 1º, 8º *caput* e 9º desta Portaria, no que couber.

Parágrafo terceiro: o NOFE manterá num cadastro de guias de desabrigamento nos mesmos moldes do art. 5º e seus parágrafos, no que couber.

Art. 13º - Os entidades que efetuam abrigamentos rápidos, que têm por finalidade acolher garotos por 24 h ou por poucos dias (vulgarmente conhecidas pelo nome de *casas de passagem*) , ficam dispensados de cumprir o art. 7º (comunicar o abrigamento).

Parágrafo primeiro – Deverão porém cadastrar-se nos termos do art. 4º desta Portaria.

Parágrafo segundo – Deverão igualmente cumprir o art. 10º desta Portaria.

Parágrafo terceiro – Os Conselhos Tutelares ficarão dispensados de comunicar ao NOFE os abrigamentos feitos às entidades citadas no *caput* deste artigo, sem prejuízo do dever de atenderem os casos correspondentes, dentro de suas atribuições.

Art. 14º. O não atendimento destas determinações ensejará para os responsáveis obrigados a responsabilização disciplinar e funcional que couber na lei.

DA FISCALIZAÇÃO DE ENTIDADES

Art. 15º -A fiscalização das entidades pela Autoridade Judiciária será realizada pela Autoridade Judiciária assessorada pelo NOFE ou por este, que elaborará relatório com indicação de irregularidades porventura verificadas, sendo que nesse caso poderá ser fixado prazo para a remoção das mesmas;

Parágrafo primeiro –Serão realizadas obrigatoriamente as visitas previstas no art. 26 da seção IV do capítulo IX das NSCGJ, sem prejuízo de outras visitas a qualquer tempo, a critério do NOFE e/ou do Juiz da Infância; estas visitas poderão também contribuir para a atividade de fiscalização.

Parágrafo segundo – Em qualquer visita ou atividade de fiscalização, poderão ser utilizados pelo NOFE e/ou Juiz da Infância todos os recursos disponíveis,

inclusive mecanismos de gravação de imagens por meio de aparelho de fotografia ou filmagem em vídeo;

Parágrafo terceiro – A fiscalização poderá ser realizada em conjunto com outros órgãos (Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselhos ou Órgãos de classe, serviços de inspeção Municipais, Estaduais ou Federais, etc...) desde que verificado o interesse e a conveniência para tal procedimento;

Parágrafo quarto – Caberá ao NOFE, a seu critério, comunicar aos órgãos citados no parágrafo terceiro a data de realização da visita, para que os órgãos possam acompanhar, a seu critério;

Parágrafo quinto - A não remoção das irregularidades no prazo fixado pelo NOFE ensejará instauração de procedimento para apuração de irregularidades conforme artigo 191 e seguintes do ECA, podendo redundar na aplicação das medidas previstas no artigo 97 também do ECA.

Parágrafo sexto - O agente que impedir ou embaraçar a ação da Autoridade Judiciária no exercício da função de fiscalização ou através da equipe interprofissional mencionada no *caput* do artigo, estará sujeito a aplicação da pena prevista no artigo 236 do ECA.

DA VISITA JUDICIAL DA AVALIAÇÃO

Art. 16º - A Autoridade Judiciária poderá realizar visita judicial de avaliação nas entidades de atendimento situadas territorialmente na Jurisdição desta comarca de Campo Grande-MS, oportunidade em que será verificada a situação individual de todas as crianças e adolescentes obrigados na instituição;

Parágrafo primeiro – Na visita judicial de avaliação será procedida vistoria no imóvel, bem como verificada a situação física e jurídica de cada criança ou adolescente abrigado, lavrando-se competente relatório;

Parágrafo segundo – A visita judicial de avaliação poderá ser feita em conjunto com outros órgãos, nos moldes dos parágrafos terceiro e quarto do artigo 12º desta portaria.

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 17º - Quanto às crianças e adolescentes atualmente abrigados nas entidades que desenvolvem programas de abrigo, as entidades que os acolhem deverão, no prazo de 30 dias, providenciar a remessa ao NOFE das guias de abrigamento de todos os abrigados, obedecendo, no que couber, os termos do artigo 7º desta Portaria.

Parágrafo primeiro - O NOFE procederá quanto a estas guias nos termos expostos no artigo 8º *caput* .

Parágrafo segundo – No prazo de 40 dias a contar da data desta Portaria, quanto às guias encaminhadas ao Juiz pelo NOFE, e oriundas dos abrigos, em atendimento a este artigo, a Escrivã providenciará de imediato para juntar essas guias ao processo (se existir);

Parágrafo terceiro – Se não há processo relativo ao abrigado, a Escrivã certificará no verso da Guia, e fará imediata remessa do expediente ao Juiz.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18º - A presente portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Art. 19º – Os casos omissos e dúvidas serão resolvidos pela Autoridade Judiciária

Art. 20º- Envie-se cópia desta Portaria aos Excelentíssimos Senhores Desembargadores Presidentes do Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e Corregedor Geral de Justiça de Mato Grosso do Sul, ao Senhor Secretário Estadual da Assistência Social, Cidadania e Trabalho, ao Senhor Secretário Municipal de Assistência Social, ao Juiz de Direito da 2ª Vara da Infância e Juventude da Capital, aos Promotores de Justiça que atuam nas Varas de Infância e Juventude de Campo Grande, aos Defensores Públicos que atuam na Justiça da Infância de Campo Grande, ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos Conselhos Tutelares da Capital, à gerente de Proteção Integral da Secretaria Municipal de Assistência Social e a todas as entidades de abrigo conhecidas deste Juízo.

Art. 21º- Dê-se ciência desta Portaria a todos os servidores da 1ª Vara da Infância de Campo Grande, incluindo seu Setor Psicossocial.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Campo Grande, 22 de agosto de 2001.

Maria Isabel de Matos Rocha
Juíza da 1ª Vara da Infância e Juventude

PORTARIA 05/01**1ª VIJ CAMPO GRANDE - NOFE****DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA
PARA CADASTRAMENTO NO NOFE**

1. Comprovante de registro no CMDCA
2. Cópia do estatuto e plano de trabalho da entidade
3. Requerimento de cadastramento em duas vias
4. Havendo declaração de utilidade pública, juntar comprovante;
5. Relação da atual diretoria com indicação dos respectivos cargos
6. Ficha de cadastro devidamente preenchida

PORTARIA 05/01**1ª VIJ CAMPO GRANDE – NOFE****À Cordenadoria do NOFE – 1ª VIJ CAMPO GRANDE-MS**

(Nome do Responsável)

na qualidade de representante legal da Entidade/Abrigo

CGC/MF_____situado_____

vem perante Vossa Senhoria requerer a **INSCRIÇÃO PARA CADASTRAMENTO NO NOFE**, juntando desde já a documentação objeto da Portaria 5/1, originária da Primeira Vara da Infância e Juventude de Campo Grande-MS.
Pede deferimento.

Campo Grande (MS), _____ de _____ de 200____

(representante legal)

PORTARIA 5/1 – 1ª VIJ CAMPO GRANDE**GUIA DE ABRIGAMENTO** ____/____/____**ABRIGAMENTO**

Abrigo:

Data do Abrigamento:

Hora:

Motivo do abrigamento:

IDENTIFICAÇÃO DO ABRIGADO

Nome:

Sexo: () masc. () fem.

Data de Nasc.

Certidão de Nasc. n.

Livro:

Fl.

Declaração de Nascido Vivo: () Não () Sim. Número:

Se inexistir Registro de Nascimento ou DNV, indicar a idade estimada:

Certidão de nascimento ou DNV em anexo: () Não () Sim

Pai:

Consta no registro () Sim () Não

Mãe:

Endereço:

Bairro:

CEP:

Cidade:

UF:

Fone:

Aluno da escola:

Endereço da escola:

Guia de transferência ou documento escolar em anexo: () não () sim

Problemas de saúde e quais:

OBSERVAÇÕES;

Campo Grande (MS),

Nome e Assinatura da pessoa que encaminha para o abrigo

Órgão a que pertence: _____

Endereço: _____ Telefone: _____

NOFE Guia recebida pelo NOFE em _____

Portaria n. 5/1 – 1ª VIJ Campo Grande

GUIA DE DESABRIGAMENTO Nº _____

Nome da criança:
Filiação:
Mencionar número da guia de abrigo:
Data do abrigo:
Quem abrigou:
Data do desabrigo:
Último abrigo onde ficou a criança:

A QUEM FICARÁ OU FICOU ENTREGUE A CRIANÇA

Nome completo:
Filiação:
Parentesco com a criança:
Documento de identificação nº:
Endereço:
Telefone:

Campo Grande (MS).....

Assinatura de quem determinou o desabrigo

Entidade a que pertence _____

PORTARIA 5/1 – 1ª VIJ CAMPO GRANDE**Comunicação do _____ Conselho Tutelar**

Of Nº. _____/_____ Campo Grande, _____

Criança/adolescente: _____

Pais/responsáveis:_____
_____**Guia de abrigamento nº** _____

Senhora Juíza da Infância

Comunicamos que o Plenário do Conselho Tutelar, em reunião realizada em ____/____/____ e registrada na ata de n. ____/____, relativamente ao Abrigo da criança/adolescente acima nominado(a), deliberou o seguinte:

() manteve o abrigo provisório

() retificou a orientação inicial

Informamos ainda que para acompanhamento do caso e busca de superação dos motivos determinantes do abrigo foi designado o(a) Conselheiro(a) Tutelar _____ que apresentará relatório do caso para ulterior deliberação, no prazo de 30 (trinta) dias.

Informamos ainda que:

Sem mais, firmamo-nos atenciosamente.

Coordenador do _____ Conselho Tutelar

PORTARIA 5/1 – 1ª VIJ – NOFE
Comarca de Campo Grande
1ª Vara da Infância e Juventude

Núcleo de Orientação e Fiscalização de Abrigo - N O F E

FICHA CADASTRAL DE ENTIDADE DE ABRIGO

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO		
Nome:		
Endereço:		
Bairro:	CEP:	
Fone:	Fax:	
Governamental () Municipal () Estadual ()	Não Governamental ()	
Ponto de Referência:		
Data da Fundação:		

DIRIGENTE		
Nome:		Data de Nasc:
I.D:	Órgão Exp:	CPF:
Profissão:		
End. Residencial:		
Bairro:	CEP:	
Fone:	Fax:	
End. Profissional:		
Bairro:	CEP:	
Fone:	Fax:	
Telefone Celular:		

DOCUMENTAÇÃO		
ESTATUTO: Sim () Não () Andamento ()		
Insc. CGC(MF):		
Registro no CMDCA:		
Declaração Utilidade Pública: F () E () M ()		

OBJETIVO DA INSTITUIÇÃO:

PÚBLICO ALVO	
Faixa Etária	à _____ Sexo: Masc () Fem. ()
Situação: Portador de Deficiência Física ()	Abandonado ()
Portador de Deficiência Mental ()	Vitimizado ()
Capacidade de Atendimento:	
Quantidade de Crianças/adolescentes abrigadas atualmente:	

INSTALAÇÕES FÍSICAS		
Imóvel: Próprio ()	Alugado ()	Cedido ()
Área Construída:	Área Total:	Cômodos:

FONTE DE MANUTENÇÃO	
Como se mantém a Entidade:	
Fonte(s) de Recursos:	
Convênios que possui:	

RECURSOS HUMANOS	
Número de Trabalhadores Remunerados:	
Número de Trabalhadores Cedidos de Outro órgão:	
Número de Trabalhadores Voluntários:	
Número de Estagiários:	
Psicólogo: () Não () Sim. Quantidade: () Voluntário () Contratado	
Assist. Social: () Não () Sim. Quantidade: () Voluntário () Contratado	
Pedagogo: () Não () Sim. Quantidade: () Voluntário () Contratado	
Médico: () Não () Sim. Quantidade: () Voluntário () Contratado	
Dentista: () Não () Sim. Quantidade: () Voluntário () Contratado	
Nutricionista: () Não () Sim. Quantidade: () Voluntário () Contratado	

OBSERVAÇÕES:

DECLARO SOB AS PENAS DA LEI, SEREM VERDADEIRAS AS INFORMAÇÕES AQUI PRESTADAS.
--

**Prefeitura Municipal de Campo Grande
Estado de Mato Grosso do Sul
DECRETO NÚMERO 6.590, DE 12 DE AGOSTO DE 1992.**

**REGULAMENTA A LEI N. 2.892, DE
09 DE JUNHO DE 1992, QUE CRIA
O CONSELHO MUNICIPAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE-CMDCA E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**LUDIO MARTINS COELHO,
PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, CAPITAL DO ESTADO
DE MATO GROSSO DO SUL, no uso de suas atribuições legais,
tendo em vista o disposto no artigo 12, da Lei n. 2.892, de 09 de
junho de 1992.**

DECRETA:

**Art. 1º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do
Adolescente-CMDCA criado pela Lei n. 2.892, de 09 de junho de
1992, reger-se-á pelo disposto no presente regulamento.**

**Art. 2º - Os membros a que se refere o § 1º do Art. 6º, da Lei n. 2.892,
serão indicados pelos titulares dos seguintes órgãos:**

- I – 01 representante da Secretaria Municipal de Higiene e da
Saúde Pública;**
- II – 01 representante da Secretaria Municipal de Educação;**
- III – 01 representante da Secretaria Municipal do Bem-Estar
Social;**
- IV – 01 representante da Secretaria Municipal das Finanças;**
- V – 01 representante da Secretaria Municipal do
Planejamento;**
- VI – 01 representante da Secretaria Municipal da Cultura e
do Esporte;**
- VII – 01 representante do Fundo de Assistência e Promoção
Social;**

**Art. 3º - Os membros a que se refere o parágrafo 2º do artigo 10 da
Lei n. 2.892, de 09/06/1992, serão escolhidos em Assembléia Geral
convocada pelo Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente-**

FÓRUM-DCA com mandato de 02(dois) anos, a fim de que seja instalado o 1º Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA.

Parágrafo Único – Resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA regulamentará a representação que trata o § 2º, do Art. 6º, da supra citada Lei.

Art. 4º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PRFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE-MS, 12 DE AGOSTO DE 1992.

**LUDIO MARTINS COELHO
PREFEITO MUNICIPAL**

**Publicado no Diário Oficial do
Estado de Mato Grosso do Sul
n. 3.361 de 14.08.1992**

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE
Estado de Mato Grosso do Sul

DELIBERAÇÃO Nº 29/99/CMDCA.

**ESTABELECE PARÂMETROS PARA OS
PROGRAMAS DE ABRIGO NO MUNICÍPIO DE
CAMPO GRANDE-MS E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.**

A Plenária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, no uso das atribuições que lhe conferem os Incisos II, III e IV do Artigo 88, da Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990, e o parágrafo primeiro do Artigo 1º, da Lei Municipal n. 2.892, de 09 de julho de 1992,

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer parâmetros para o funcionamento dos abrigos em Campo Grande, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente;

CONSIDERANDO a necessidade que as entidades que desenvolvem programas de abrigamento têm em aprimorar sua atuação; e

CONSIDERANDO que abrigos são pequenas unidades, como alternativa de moradia provisória, com atendimento personalizado, com característica residencial, oferecendo proteção para pequenos grupos de crianças e ou adolescentes, tendo como meta o retorno à família de origem, ou a transição para colocação em família substituta.

DELIBERA:

Art. 1º- As Entidades envolvidas com Programas de Abrigo para crianças e/ou adolescentes no Município de Campo Grande deverão guiar-se pelos seguintes princípios:

- I- observância e defesa dos direitos e garantias de que são titulares as crianças e adolescentes;
- II- a prevenção dos vínculos familiares e comunitários;
- III- o atendimento personalizado;
- IV- a preparação gradativa para o desligamento;
- V- a valorização e o estímulo da potencialidade da criança e adolescente a minimização de danos advindos da problemática em que estão inseridos;
- VI- a integração dos órgãos que trabalham com a criança e o adolescente em especial com programas de abrigo;
- VII - utilização da medida de abrigo quando esgotadas as demais formas de proteção à criança e adolescente.

Art. 2º- A atuação da direção da instituição, na qualidade de guardião das crianças abrigadas, junto ao público-alvo deverá executar as seguintes obrigações:

- I- incentivo à participação de pessoas da comunidade no processo educativo;
- II- não restrição de direitos que não tenham sido objeto na decisão de abrigamento;
- III- atendimento em pequenas unidades, com característica residencial e grupos reduzidos;
- IV- não desmembramento de grupo de irmãos;

- V- promoção do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;
- VI- comunicação periódica à autoridade judiciária sobre casos que se mostrem inviáveis ou impossíveis o reatamento dos vínculos familiares;
- VII- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- VIII- não transferência, sempre que possível, de crianças abrigadas para outras entidades;
- IX- preservação de identidade e oferecimento de ambiente de respeito a dignidade às crianças e adolescentes;
- X- instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- XI- oferecimento de vestuário e alimentação suficientes e adequadas à faixa etária das crianças e adolescentes atendidos;
- XII- atenção à saúde utilizando recursos da comunidade;
- XIII- encaminhamento à escolarização formal e profissionalização nos casos indicados;
- XIV- propiciamento de atividades culturais, esportivas e de lazer;
- XV- assistência religiosa de acordo com suas crenças àquelas que desejarem;

- XVI- estudo de caso com avaliação periódica com intervalo de 60 (sessenta) dias, com ciência à autoridade competente;
- XVII- comunicação à autoridade competente de todos os casos de crianças e/ ou adolescentes portadores de moléstias infecto-contagiosas;
- XVIII- manutenção de arquivo de anotações onde constam data, circunstâncias do atendimento, identificação da criança ou adolescente, filiação e/ou responsável, parentes, endereço, sexo, idade, escolaridade, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem a individualização do atendimento.

Art. 3º- Os abrigos deverão envidar todos os esforços no sentido de retorno da criança e/ou adolescente ao convívio familiar, mantendo para isso, um plano específico para o desligamento, onde conste necessariamente:

I- o preparo da criança e/ou do adolescente para desligamento desde o seu ingresso da instituição, levando-se conta as alternativas que podem ocorrer em caso:

- a) o retorno para a família de origem;
- b) o ingresso em família substituta, mediante adoção, guarda ou tutela, por determinação judicial;
- c) a transparência para outro programa de atendimento.

II- a preparação da família de origem ou substituta para recebê-lo(a).

Art. 4º- Para o cumprimento dos princípios e obrigações constantes nesta deliberação, o funcionamento dos abrigos, na proporção de 20 (vinte) crianças, no máximo para cada unidade, deverão contar com um quadro mínimo de recursos humanos: 1 coordenador; 1 assistente social com 20 (vinte) horas semanais; 1 psicólogo com 10 (dez) horas semanais; 1 cozinheira; 2 auxiliares de serviços diversos.

Educadores na proporção de:

um para cinco crianças na faixa etária de 0 a 4 anos;
um para cada sete crianças na faixa etária de 5 à 12 anos;
um para cada vez crianças e ou adolescentes na faixa etária de 13 à 17 anos;
Supervisão de nutricionista.

Parágrafo único – Deverá ser oferecido aos recursos humanos capacitação em serviços sobre Estatuto da Criança e do Adolescente, metodologia de trabalho, bem como estimular a participação em formas de debates, seminários e congressos na área da infância e da juventude.

Art. 5º- Visando oferecer melhores condições de habitabilidade, higiene e atendimento personalizado, o espaço físico dos abrigos com capacidade de atendimento personalizado para 20 (vinte) usuários, deverão constar no mínimo, com: duas salas de estar, copa, cozinha, quatro dormitórios amplos, três banheiros e área externa espaçosa.

Art. 6º- As entidades que desenvolvem programas de Abrigo terão 60 (sessenta) dias para apresentar o plano de ação ao CMDCA e 180 (cento e oitenta) dias para adequação do programa a esta deliberação.

Art. 7º- Esta deliberação entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CAMPO GRANDE – MS, 31 de março de 1999.

Consº DONIZETTI ALVES DE OLIVEIRA

Presidente do CMDCA.

Publicado no DIOGRANDE n. 306 de 08/04/1999. Fls. 9 e 10.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÈS, P. *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e a origem do nosso tempo*. Rio de Janeiro. Contraponto, 1996.

AZEVEDO, J. *A Política educacional como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

BADINTER, E. *Um amor Conquistado: o Mito do Amor Materno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCK, A. M. B. FURTADO. O. TEIXEIRA. M. L. *Psicologias*, São Paulo: Saraiva, 1996

BOWLBY, J. *Cuidados Maternos e saúde mental*. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923 – aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Coleção leis do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v.3, p. 363, de 31 de dezembro de 1923.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente* – Lei n. 8069/90, Campo Grande: Rui Barbosa, 1991.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – Lei n. 9.394/1996. Brasília: MEC, 1997.

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social -LOAS* . Brasília: MPAS, 1997.

_____. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2000.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1988. volumes I-II.

_____. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, Distrito Federal: 2003.

CARVALHO, L. I. Pré-escola municipal: assistencialismo, recreação ou trabalho pedagógico? *Escola Municipal*, São Paulo, ano 18, n. 13, p. 32-35, 1995.

CHAMBOULEYRON, R. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORE, M.(Org.), *História das crianças no Brasil*, São Paulo: Contexto, 1999.

CEPAL; INEP; IPEA. *Educação e conhecimento: eixos da transformação produtiva com equidade*. Brasília, INEP, 1993.

CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: WARDE, M.J. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, p. 75-123, 1996.

COSTA, A. C. G. Infância, juventude e política social no Brasil. In. *Brasil. Criança Urgente: A lei*. São Paulo: Columbus, 1990.

COUTINHO, C. N. *Gramsci - Um Estudo sobre seu Pensamento Político*. Campus: 1992.

CURY, C.R.J. "Apresentação". In:_____. *LDB: lei de diretrizes e bases da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CURY, M; GARRIDO, P.A; MAÇURA, J.N. *Estatuto da criança e do adolescente anotado*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DEL PRIORE, M. *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

DIDONET, V. *Plano nacional de educação*. Brasília: Editora Plano, 2000.

DOLTO, F. *Dialogando sobre crianças e adolescentes*. Campinas, Papirus, 1989.

DONZELOT, J. *A Polícia das Famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*. n.35, São Paulo: CEDEC, 1995.

FALEIROS, V.P. A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio, In: RIZZINI, I. (Org.) *A (des)integração na América Latina e seus reflexos sobre a infância*. Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

FERNANDES, M. D. E. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991-1994)*. Campo Grande, MS: UFMS, 2000.

FREIRE, F. *Abandono e Adoção: contribuições para uma cultura da adoção*. Curitiba: Terra dos Homens, 2001.

FRIEDMAM, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FUKUI, L. *Família: conceitos, transformações nas últimas décadas e paradigmas*. In: PALMA e SILVA, L. A., STANISCI, S. A. e BACCHETO, S. *Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projeto*. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1998.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1999.

GIROUX, H. *A escola crítica e política cultural*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1981.

GRAMSCI, A. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GUERRA, V.N.A. e AZEVEDO, M.A *Infância e Violência Doméstica: Fronteiras do Conhecimento*. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. *Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada*. São Paulo, Cortez, 1998.

HAYEK, F. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.

HOUAISS, A. VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

HÖFLING, E. M. Estado e Política (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v.21, n. 55, p.01-09, Nov. 2001.

KISHIMOTO, T. M.. O primeiro Jardim de Infância Público no Estado de São Paulo. *Educação & Sociedade*, São Paulo, Dez.1996, v. XVIII n. 56, p. 452-475, 1996.

LAURELL, ANA Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo, Cortez, 1995. p. 163 - 167.

LÉVI-STRAUSS, C. *As estruturas elementares do parentesco*. Petrópolis: Vozes, 1982.

LOMBARDI, J. C. *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC; UnC, 2001.

LUDKE, M. ANDRÉ, M.E.D. *A Pesquisa em Educação: uma abordagem qualitativa*. São Paulo: Cortez, 1988.

MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro: Editora Berthand Brasil, v. I e II, 1989.

MARX, K.e ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1984.

MATO GROSSO DO SUL, *Parâmetros para Programas de abrigo no município de Campo Grande – Mato Grosso do Sul – Conselho Municipal*.

Tribunal de Justiça, *Funcionamento do Núcleo de Orientação e Fiscalização de Entidades de Abrigo – NOFE*, Portaria n. 5/2001, 1ª Vara da Infância e da Juventude. Campo Grande, 2001.

MELLO, A. B. F. *Marx e a Globalização*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- OLIVEIRA, R.T. C. O Público e o privado na educação de Mato Grosso do Sul, In: SENNA E. (Org.) *Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais: análise e diagnóstico (1980-1990)*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.
- OSÓRIO, L. C. *Família Hoje*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- PAIVA, L. D. *Adoção: Significados e possibilidades*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.
- PASSETTI, E. *O que é menor*. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- PEREIRA, R. C. *Afeto, Ética, Família e o novo Código Civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- PERONI, V. M. As mudanças no papel do estado e a política educacional dos anos 1990. In: SENNA, E. (org.). *Estado, educação e política pública*. Campo Grande, MS: UFMS, p. 149-169, 2003.
- ROSA. M. F. A Educação das crianças em idade pré-escolar em Campo grande – MS (1980 a 1992). Dissertação de Mestrado, FEUSP, 1999. p. 226.
- ROSA. M. F. O direito da criança a ter direito: a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991-2002). São Paulo: Tese de doutorado, 2005.
- ROSEMBERG, F. *Educação infantil: bibliografia anotada*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1997.
- RIZZINI, I. *Assistência à Infância no Brasil. Uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1993.
- _____. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC – RIO: São Paulo: Loyola, 2004.
- SANTOS, W. G.. Fronteiras do estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: VELLOSO, J. P. (Coord). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, Coleção educação contemporânea, 1977.

SÊDA, E. *Infância e sociedade: terceira via - o novo paradigma da criança na América Latina*. Campinas: Ed. Adês, 1998.

SÊDA, E. *A proteção integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina*. São Paulo: Ed. Adês, 1995.

SILVA, A.S.S. Política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais, In. SENNA, E. (Org.) *Políticas de atendimento à criança pequena em Mato Grosso do Sul*. Campo grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

SILVA, R. *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1997

_____. 101 perguntas e respostas sobre abandono e institucionalização. In. CeCIF (Org) *Quais são as principais “marcas” do abandono?* São Paulo: CeCIF, 2002.

SILVA, E. R. A. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SOARES, L.T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo, Cortez, 2002.

SPOSATI, A. A lei orgânica da assistência social e a política de atenção à infância e à juventude. In: *Discutindo a assistência social no Brasil*. Ministério da Previdência Social e Fundação de Desenvolvimento Administrativo. São Paulo, 1997.

TRINDADE, J. M. B. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.19, n. 37, set.1999.

UNESCO, MEC. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez, 1998.

UNICEF. *Situação da infância brasileira- 2001*. Brasília: UNICEF, 2001

VENÂNCIO, R. P. O abandono de crianças no Brasil antigo: miséria, ilegitimidade e orfandade. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 14, p. 153-171, 1995.

_____. *Famílias Abandonadas: Assistência às crianças e camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX*. Campinas: Papirus, 1999.

VICENTE, C. M. O Direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.) *Família Brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Revista quadrimestral Serviço Social e Sociedade*. N. 56 – ANO XIX, Cortez, março 1998.

WINNICOTT, D. W. O ambiente e os processos de maturação: estudos sobre a teoria do desenvolvimento emocional. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.