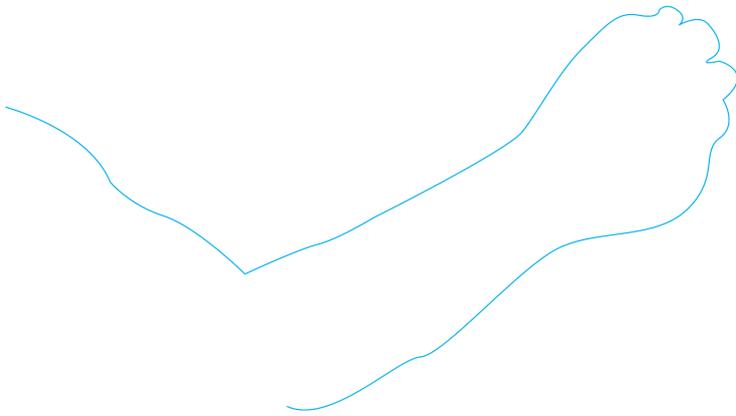




CAPÍTULO 10

*A construção do direito
à convivência familiar e
comunitária no Brasil*

Roberto da Silva



10.1 INTRODUÇÃO

Os conceitos básicos para entendimento da prática do abrigamento de crianças e adolescentes no Brasil podem ser extraídos a partir do confronto entre os modelos teóricos consagrados pela literatura especializada e a prática familiar brasileira, permitindo-nos entender como foi construída a legislação brasileira sobre o tema e como criamos uma estrutura social baseada na distinção quanto às formas de organização da família e de nascimento dos filhos.

Em primeiro lugar, devemos entender a *teoria do desvio*, dentro da qual melhor podemos situar a discussão sobre direitos reprodutivos, abandono de filhos, práticas de abrigamento, colocação em famílias substitutas e direito à convivência familiar e comunitária.

A noção de desvio decorre da presunção de ser o modelo de *família nuclear* o padrão por excelência de organização familiar e social, que, no Brasil, sempre coexistiu com modelos de organização familiar próprios das comunidades indígenas preexistentes e, também, com modelos de organização familiar e tribal dos negros africanos, posteriormente agravados por eventos como a Lei Áurea e a Lei do Ventre Livre.

A legitimação do modelo de família nuclear como padrão hegemônico de organização familiar e social ocorreu com a edição do Código Civil Brasileiro, em 1916, e a instituição do protótipo de homem — branco, cristão, proprietário e letrado —, em função do qual dar-se-ia o processo de legitimação social da mulher e dos filhos a partir do casamento.

A imposição da obrigatoriedade do exercício dos direitos reprodutivos apenas no âmbito do casamento transformou em tipos jurídicos os tipos sociológicos já existentes na cultura familiar brasileira, institucionalizando as figuras da *mãe solteira*, da *concubina*, da *amante* e do *filho ilegítimo*, constituindo então a base para um processo de discriminação social que classifica homens, mulheres e filhos a partir da forma como se organizam socialmente e de como são gerados.



Os códigos de menores, primeiro o de 1927 e depois o de 1979, estabeleceram as regras do desvio social, a partir das quais se justificava a intervenção do Estado na família brasileira, especialmente na família pobre.

O Código Criminal do Império, de 1832, e depois o Código Penal Brasileiro, de 1940, foram concebidos para punir a violação dos direitos previstos no Código Civil, enunciando, igualmente, um protótipo do possível violador de direitos – não-branco, não-cristão, não-proprietário e não-letrado.

Caracterizada a forma de entender o desvio em relação ao padrão de família, duas outras questões precisam ser bem compreendidas: o abrigo como instituição reparatória e a família substituta como possibilidade de reenquadramento do sujeito dentro do padrão de normalidade social.

O abrigo e a prática do abrigamento encontram sua justificativa ético-moral na *teoria do contrato social*, a partir do pressuposto de que a parte mais estável, mais próspera e melhor estruturada da sociedade possui responsabilidade moral na proteção dos mais fracos, vulneráveis e desamparados. Assim, a sociedade aceita de bom grado aprovar leis, destinar recursos financeiros e humanos e criar instituições destinadas ao amparo de viúvas, órfãos, idosos, doentes e incapazes, dada a suposição de que tais pessoas se encontram involuntariamente em situação de desvio em relação ao padrão de organização familiar.

Historicamente, entretanto, especialmente durante a vigência dos códigos de menores de 1927 e 1979, o abrigamento foi praticado no Brasil não como medida transitória, de caráter reparatório, com o objetivo final de restituir a normalidade da organização familiar, mas como medida definitiva, excludente e corroboradora da situação de desvio sociofamiliar. Isso ocorreu, sobretudo, em virtude do perfil da criança abrigada — afro-descendente e masculina —, incompatível com o modelo de família patriarcal fomentado pelo Código Civil Brasileiro.

O caso em que o reenquadramento da criança ao modelo de família nuclear pode restituir a ela a situação de normalidade sociofamiliar configurou-se pela adoção, especialmente, de meninas brancas e recém-nascidas, mais adequado ao perfil da família padrão. Meninos e meninas afro-descendentes foram e ainda são condenados a viver em abrigos até a maioridade, assumindo o abrigo a função de um substitutivo para a família.

10.2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO DO MENOR

O Código de Menores de 1927, que consolidou toda a legislação sobre crianças até então emanada de Portugal, pelo Império e pela República, consagrou um sistema dual no atendimento à criança, atuando especificamente sobre os chamados *efeitos da ausência*, que atribuiu ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandonado e os pais presumidos como ausentes, tornando disponível seus direitos de pátrio poder. Os chamados direitos civis, entendidos como os direitos pertinentes à criança inserida em uma família padrão, em moldes socialmente aceitáveis, continuaram merecendo a proteção do Código Civil Brasileiro, sem alterações substanciais.

O descumprimento de quaisquer das obrigações estipuladas aos pais pelo Código Civil, bem como a *conduta anti-social* por parte da criança passaram a justificar a transferência da sua tutela dos pais para o juiz e, conseqüentemente, do Código Civil para o Código de Menores.

O Código de Menores denominou essas crianças de *expostas* (menores de sete anos), *abandonadas* (as menores de 18 anos), *vadias* (os atuais meninos de rua), *mendigas* (as que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas) e *libertinas* (que freqüentam prostíbulos).

O mesmo código estabeleceu que os processos de internação dessas crianças e o processo de destituição do pátrio poder seriam gratuitos e deveriam correr em segredo de Justiça, sem possibilidade de veiculação pública de seus dados, de suas fotos ou de acesso aos seus processos por parte de terceiros.

O Código de 1927 também instituiu o intervencionismo oficial no âmbito da família, dando poderes aos juízes e aos comissários de menores, pelo artigo 131, para vistoriarem suas casas e quaisquer instituições que se ocupassem das crianças já caracterizadas como *menores*.

Como resultado das negociações para erradicar o Sistema da Roda e a Casa dos Expostos, garantiu-se também o segredo de Justiça, reservando-se às entidades de acolhimento de menores e aos cartórios de registro de pessoas naturais o sigilo em relação aos genitores que quisessem abandonar seus filhos, garantindo-se em particular o sigilo da mãe quanto ao seu estado civil e às condições em que foi gerada a criança.



Pelo seu artigo 55, o Código de 1927 conferiu também ao juiz plenos poderes para devolver a criança aos pais, colocá-la sob guarda de outra família, determiná-lhe o *abrigo* até os 18 anos de idade e determinar qualquer outra medida que julgasse conveniente.

O Código de 1927 estabeleceu como impedimento para o recebimento ou manutenção dessas crianças em casa o fato de qualquer pessoa da família ter sido condenada pelos artigos 285 a 293, 298, 300 a 302 do Código Penal, por ser perigosa ou anti-higiênica, se o número de habitantes fosse excessivo e se por negligência, ignorância, embriaguez, imoralidade ou maus costumes fosse incapaz de se encarregar da criança.

O artigo 48 estabeleceu que, passados 30 dias após a notificação do recolhimento da criança sem que o pai, a mãe ou tutores se manifestassem, qualquer pessoa idônea poderia requerer diante do juiz os direitos de pátrio poder sobre a criança.

No caso de crianças que tivessem sido encaminhadas a famílias substitutas, foi concedida a possibilidade da legitimação adotiva por cônjuges casados há mais de cinco anos, por casais que não pudessem ter filhos ou por viúvos e viúvas, ocasião em que a criança passaria a ter todos os direitos de filho legítimo. Sua tutela passaria a ser regida pelo Código Civil e não mais pelo Código de Menores, isto é, a inclusão em uma família legalmente constituída e julgada moralmente capaz tinha o poder de fazer cessar sobre ela a jurisdição do juiz.

O Código Penal, que data de 1940 e ainda está em vigor, estabeleceu pena de detenção de seis meses a três anos ao genitor que abandonasse crianças; pena de reclusão de um a cinco anos se do abandono resultassem lesões corporais de natureza grave. Se o abandono causasse a morte da criança, a pena seria de quatro a 12 anos, agravada se ocorrido em lugar ermo onde não fosse possível o socorro à criança.

A situação anteriormente retratada caracterizou o que se convencionou chamar Doutrina do Direito do Menor, ao mesmo tempo uma derivação do Direito de Família e uma nova especialização dentro das ciências jurídicas, que até 1990 se chamou Direito do Menor, e tanto se constituiu em cadeiras específicas nos cursos de Direito como orientou a organização da magistratura brasileira, com a criação do Juízo Privativo de Menores (Lei nº 2.059/25), do Conselho de Assistência e Proteção do Menor (Decreto nº 3.228/25), do Serviço Social de

Menores (1938), do Serviço de Colocação Familiar (Lei nº 560/49), da figura do juiz de menores, do Commissariado de Menores, do Serviço de Assistência ao Menor, sendo os procedimentos de abrigamento disciplinados por provimentos dos conselhos superiores da magistratura em cada estado brasileiro.

10.3 A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

A Doutrina da Situação Irregular, que substituiu a Doutrina do Direito do Menor ao ser aprovado o Código de Menores de 1979, é uma construção doutrinária oriunda do Instituto Interamericano del Niño, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), do qual o Brasil participa, juntamente com os Estados Unidos, o Canadá e os demais países das Américas. Sua formulação teórica é atribuída ao jurista argentino Ubaldino Calvento e teve como maior propagador no Brasil o juiz de menores do Rio de Janeiro, Alyrio Cavallieri.

A Associação Brasileira de Juízes de Menores incorporou tal conceito a partir do seu XIV Congresso, realizado no Chile em 1973, sob a justificativa de que se adequava à tradição legislativa brasileira só tomar conhecimento da problemática da criança a partir do momento em que se configurasse que ela se encontrava em *situação irregular* na família. De fato, as alterações promovidas no Código de 1927 ao longo dos anos, particularmente pelas Leis nºs 4.655/65, 5.258/67 e 4.439/68, foram todas no sentido de especificar a natureza do tratamento necessário ao *menor infrator*, distinguindo-o do órfão e do abandonado, ainda que todos fossem caracterizados como em *situação irregular*.

Sob essa categoria, o Código de Menores de 1979 passou a designar as crianças privadas das condições essenciais de sobrevivência, mesmo que eventuais; as vítimas de maus-tratos e castigos imoderados; as que se encontrassem em perigo moral, entendidas como as que viviam em ambientes contrários aos bons costumes e as vítimas de exploração por parte de terceiros; as privadas de representação legal pela ausência dos pais, mesmo que eventual; as que apresentassem desvios de conduta e as autoras de atos infracionais.

A transição entre os Códigos de 1927 e de 1979 ocorreu efetivamente com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem, em dezembro



de 1964, que modelou a criação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor - Febens, ainda hoje existentes em alguns estados brasileiros.

A criação da Funabem implicou a formulação de uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor, à qual tiveram de se subordinar todas as entidades públicas e particulares que prestavam atendimento à criança e ao adolescente.

Concebida para ter autonomia financeira e administrativa, a Funabem incorporou toda a estrutura do Serviço de Assistência ao Menor existente nos estados, incluindo o atendimento tanto aos carentes e abandonados quanto aos infratores.

É preciso entender que a Funabem e as Febens foram concebidas no bojo de uma ampla reforma, entendida como conquista da Revolução de 1964, que incluiu a outorga de uma nova Constituição em setembro do mesmo ano; a decretação de vários atos institucionais, como o AI-5; por orientação do governo e das agências americanas, a reforma do sistema educacional brasileiro a partir dos acordos Ministério da Educação e Cultura – MEC/Usaid e, posteriormente, a reforma do ensino universitário em 1968, com o objetivo deliberado de constituir barreiras ideológicas, culturais e institucionais à expansão da ideologia marxista, então em voga em todo o continente sul-americano.

A questão do menor passou a ser tratada no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional, cuja matriz brasileira foi a Escola Superior de Guerra, e teve como matriz americana o National College War e o National Security Act, de 1947.

A criação de uma fundação nacional foi um projeto cultivado desde a realização da 1ª Semana de Estudos dos Problemas de Menores, evento que se repetiu nos anos de 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1956, 1957, 1959, 1970, 1971 e 1973 sob o patrocínio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e que ocorreu também no Rio de Janeiro a partir de 1955.

Submetida à 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 moradores 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.

Esboçada dentro do espírito da Doutrina da Segurança Nacional, a formulação teórica da Escola Superior de Guerra, que se constituiu no norteador das ações dos governos militares, a Funabem propunha-se a resolver um problema nacional, pois nas palavras de seu primeiro presidente, Mário Altfender, cada vez mais se acentuava a necessidade da elaboração de uma nova política, cuja execução fosse entregue a um órgão federal, fazendo desaparecer a idéia de que cada um pode resolver seus problemas locais, estanques, quase pessoais, sem pensar na Nação, como que ignorando a existência de 22 estados e territórios e que tudo se chama Brasil (*Anais da X Semana de Estudos do Problema do Menor*. São Paulo: 1971, p 476).

A tônica do discurso era a de que o problema do menor, diretamente ligado ao problema da família - tendo como agravantes fatores que todos nós conhecemos (...) como a explosão demográfica, o problema da saúde, a deficiente alimentação, a migração, o subemprego, a falta de religião, o desrespeito à autoridade, a ignorância da pátria -, *o problema do menor não poderia ser solucionado com a idéia ingênua de construir abrigos* (grifo do autor). Infelizmente ainda se percebe no Brasil a influência dessa detestável política. Questões como mendicância, abandono de menores, delinqüência ainda são tomadas como existentes porque os juízes de menores e a polícia são ineficientes.

Com essa percepção quanto à problemática, o *menor* passou a figurar em lugar de destaque na Doutrina da Segurança Nacional, sendo efetivamente tratado como um problema de ordem estratégica, saindo da esfera de competência do Poder Judiciário e passando diretamente à esfera de competência do Poder Executivo.

Ao mesmo tempo em que o sistema educacional brasileiro foi afetado pela Doutrina da Segurança Nacional, com a introdução de elementos curriculares que reforçassem os sentimentos de patriotismo e de nacionalismo, a educação das crianças e dos adolescentes sob a tutela do sistema Funabem/Febem passou a ser feita segundo os preceitos do militarismo, com ênfase na segurança, na disciplina e na obediência.

É importante ressaltar que os princípios da Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, não tiveram nenhuma repercussão na redação final do Código de Menores de 1927. Da mesma forma, os legisladores brasileiros não foram sensíveis aos princípios já consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres



do Homem, de 1948, e no Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, que obrigou os países signatários a adotarem em seu direito interno os princípios da convenção, figurando ali a proteção à família e os direitos da criança. Ademais, a Declaração sobre os Direitos da Criança, adotada pela ONU em 20 de novembro de 1959, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais anteriormente citados, ambos de 1966, não tiveram nenhuma influência significativa na redação final do Código de Menores de 1979, ainda que o Brasil fosse sensível à agenda de discussões da OEA, como ficou patente na posterior adoção da Doutrina da Proteção Integral.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, não obstante ter sido aprovado pela ONU em 16 de dezembro de 1966, só foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente, já aprovado, passou a incorporar as regras previstas nos artigos 2º, 14, 17, 23 e 24 do pacto, que condenavam o tratamento diferenciado para crianças em razão da forma como foram concebidas, de sua origem social ou de sua condição econômica, preceitos estes presentes no sistema dual enunciado pela subordinação de crianças ora ao Código Civil ora ao Código de Menores, segundo sua composição familiar e origem social.

As mesmas objeções existiam em relação ao artigo 10 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, também só ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, portanto depois da aprovação do ECA, é o mais completo tratado internacional sobre os direitos da criança, colocando-a, ao longo de seus 54 artigos, em posição de absoluta prioridade na formulação de políticas sociais e na destinação de recursos públicos.

10.4 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Doutrina da Proteção Integral do Menor foi enunciada inicialmente na Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, mas o 8º Congresso da Associação Internacional de Juízes de Menores (Genebra, 1959) posicionou-se no sentido de que não era função do Poder Judiciário assegurar à criança direitos tão amplos

como o direito ao nome, à nacionalidade, à saúde, à educação, ao lazer e ao tratamento médico dos deficientes.

A posição majoritária, defendida por Alyrio Cavallieri, que redundou na adoção da Doutrina da Situação Irregular, era no sentido de a Justiça de Menores limitar-se à aplicação do Direito do Menor, relegando os Direitos da Criança à competência do Poder Executivo.

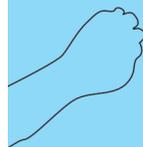
Nas décadas de 1960 e 1970, Juizados de Menores, como o de São Paulo, atuaram hegemonicamente na área da criança, legislando, normatizando e criando as estruturas de atendimento. No Rio de Janeiro, o Juizado não assumia as funções executivas, e em todos os estados brasileiros havia essa indefinição quanto ao que era da competência do Direito da Criança e do Direito do Menor, misturando-se nos Juizados funções executivas e judiciárias.

A criação da Funabem e das Febens estaduais deslindou apenas uma das questões: o Juizado de Menores passou a se ocupar exclusivamente do Direito do Menor, com ênfase nos infratores, e as fundações assumiram os encargos de formulação e execução das políticas de atendimento. Antes dessa definição, a política de atendimento ao menor era, de acordo com o Estado, centralizada ora na Secretaria da Justiça, ora na Secretaria da Segurança Pública, ora na Secretaria da Promoção Social, até que, no início da década de 1980, com a grande vitória eleitoral do PMDB, fomentou-se a criação de uma Secretaria do Menor similar nos estados.

Continuavam indefinidas ainda as competências quanto aos Direitos da Criança e aos Direitos do Menor, sem o que não seria possível a adoção da Doutrina da Proteção Integral.

Foi a conjuntura interna do país na segunda metade da década de 1980, mais do que todas as declarações e convenções internacionais, que sinalizou com as condições propícias à adoção da Doutrina da Proteção Integral.

O reordenamento jurídico do país deu-se pelo Movimento Nacional Constituinte e pela promulgação de uma Constituição Federal em 1988. A marca do reordenamento jurídico foi a *remoção do entulho autoritário*, e a preocupação que norteou os constituintes e as pressões dos movimentos populares e da sociedade organizada foi no sentido de assegurar a inclusão, a aprovação e a manutenção de diversos dispositivos que colocassem o cidadão e a família a salvo das arbitrariedades do Estado e dos governos.



O artigo 226 da Constituição Federal incorporou todos os preceitos das cartas internacionais de 1945, 1948, 1951, 1959, 1966, 1968, 1969 e 1979 no que se refere à proteção à mulher e à família, mas foi no artigo 227, ao exigir uma lei específica que o regulamentasse, que possibilitou, por meio do ECA, finalmente aprovado em 13 de julho de 1990, que o constituinte incorporasse como obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança e do adolescente.

O ECA normatizou a atuação do Poder Judiciário na defesa desses direitos, atribuiu ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares a promoção e a fiscalização dos mesmos direitos, e aos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais a formulação das políticas nacional, estaduais e municipais para a criança e o adolescente.

Mesmo no ECA, a Justiça da Infância e da Juventude e o juiz continuaram com a possibilidade de intervenção junto à família e à criança nos casos típicos de Direito Processual Civil e de Direito Processual Penal, como a guarda, a tutela, a adoção, a investigação de paternidade e os maus-tratos.

O juiz passou a ser obrigatoriamente assessorado por uma equipe interprofissional, a cuja consulta o Código de 1979 deixava a seu arbítrio. A equipe técnica (normalmente composta por um psicólogo e um assistente social, no mínimo) tem o mesmo *status* científico, pois tanto o juiz quanto o psicólogo e o assistente social são bacharéis. Contudo, o ECA ainda fez uma concessão ao Poder Judiciário, atribuindo maior autoridade ao juiz, quando ali deveria estar configurada uma espécie de *conselho de sentença*, que impediria definitivamente que as decisões relativas à criança fossem tomadas por um único profissional.

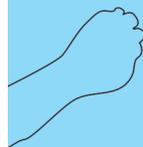
No bojo da remoção do *entulho autoritário*, foram condenadas as práticas de custódia do Estado sobre o cidadão, constituindo-se então mecanismos para a salvaguarda do cidadão diante do Estado: a *luta antimanicomial*, que condenou os asilos; a incorporação de um modelo de *justiça consensual* (Lei nº 9099/95), que permitiu a introdução das *penas alternativas* como resposta à superlotação carcerária; a concepção de uma *terceira idade*, que condenou os asilos; o ECA, que passou a fazer distinção entre *abrigamento* e *internação*, redefinindo a função de ambos como práticas provisórias e absolutamente excepcionais.

Não incorreríamos no erro de afirmar que abrigo é uma instituição em vias de extinção, porque reconhecemos que há situações de risco pessoal para as

quais a única alternativa disponível para Prefeituras Municipais, Juízos da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares ainda é o abrigo, ainda que de forma temporária e excepcional e sujeito a maior vigilância e fiscalização. Os abrigos públicos, mantidos mais pela municipalidade do que pelo estado, são hoje sensíveis à fiscalização dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Juízo da Infância e da Juventude, das entidades de direitos humanos e das entidades organizadas da sociedade civil, e seu reordenamento — em diferentes estágios — é uma realidade que pode ser verificada.

A avassaladora mudança de cultura provocada pelo ECA na sociedade brasileira, entretanto, não foi ainda suficiente para demover de suas práticas de institucionalização prolongada os abrigos particulares mantidos por filantropos e famílias, as instituições religiosas que mantêm grandes redes de abrigos, e organizações da sociedade civil que importaram e fomentaram no Brasil práticas estrangeiras de abrigo, como Rotary e Lions Clube. Algumas das instituições desse tipo são auto-suficientes, não recebem recursos públicos e, por essa razão, não se sentem obrigadas ao registro da entidade e de seus programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local, não recebem encaminhamentos feitos pelo Conselho Tutelar, nem se submetem à fiscalização das autoridades judiciárias.

A percepção social que se tem sobre tais instituições é a de que realizam um trabalho humanitário necessário e altamente eficiente, especialmente pela avaliação de dois quesitos: a) o tempo de permanência da criança no abrigo, que é longo e alcança a maioridade; b) o número de adoções, especialmente por famílias estrangeiras. Fazer as entidades e a sociedade entenderem que o quesito de excelência deve ser determinado pelo menor tempo de abrigo e não pelo maior tempo é uma tarefa ainda difícil, que esbarra no imaginário social quanto ao destino e às opções que tal criança teria fora do abrigo. Da mesma forma, fazer com que a sociedade compreenda que a prática da adoção internacional envolve instituições estrangeiras poderosas e vultosas cifras financeiras, dando-lhe mais o caráter de *mercantilização* do que de filantropia, igualmente é uma tarefa difícil em razão do perfil da criança/adolescente abrigados e aos mitos de que o abrigado é fonte de problemas para a família adotiva e de que brasileiros não adotam crianças afro-descendentes de maior idade ou com problemas de saúde graves.



Quando o poder público adota políticas de conveniamento ou de repasse de verbas para instituições do gênero — algumas históricas, centenárias, com boa inserção social e ampla rede de contribuintes —, deparamos com outras dificuldades para fazer com que a prática do abrigamento seja feita exatamente nos termos em que o ECA preceitua, especialmente quanto à existência e à formação contínua das equipes técnicas, não-separação de irmãos, não-separação por sexo ou por idade, estímulo à colocação em família substituta e incentivo à convivência familiar e comunitária.

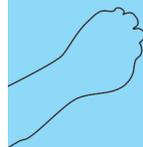
A resposta da sociedade brasileira aos abrigos públicos e às entidades tradicionais e seculares tem sido no sentido de constituir organizações não-governamentais de caráter profissional voltadas tanto para a capacitação de administradores, de técnicos do Judiciário, de conselheiros de direitos e de voluntários, quanto para o desenvolvimento de novas modalidades de *colocação familiar*, tais como mães sociais, famílias acolhedoras, famílias hospedeiras, havendo até aquelas que orientam seus trabalhos para a recuperação da capacidade institucional da família em situação de risco social cujos filhos estejam em abrigos, bem como para o incentivo à formação de grupos de apoio a candidatos à adoção e a pais adotivos.

Algumas contribuições ao completo reordenamento da prática do abrigamento no Brasil consistem em um leque de sugestões, algumas já em vigor, outras em discussão e outras sequer implementadas, mas todas concebidas a partir de minucioso estudo da literatura especializada, de pesquisas e de inúmeros debates públicos travados com as mais diversas instâncias da sociedade brasileira conforme relacionado a seguir.

1. Regulamentação no ECA dos artigos que tratam do caráter de provisoriedade e de excepcionalidade da medida de abrigo.
2. Revisão, nos três níveis da administração pública, das políticas de convênios, para que o poder público não continue financiando práticas de violação dos direitos da criança e do adolescente.
3. Reorientação das vocações das instituições particulares de abrigo que precisam de repasse de verbas públicas para o atendimento à família e não mais à criança e ao adolescente individualmente.
4. Repasse de verbas públicas, nos três níveis de administração, prioritariamente destinado ao trabalho de apoio, proteção e autonomia

da família, e não apenas de promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

5. Constituição inédita do cadastro único de adoção no Brasil, unificando os cadastros das comarcas, dos estados, das CEJAs (Comissão Estadual Judiciária de Adoção) e das CEJAIs (Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional)
6. Extensão dos programas de renda mínima, nos três níveis de administração, para as famílias que adotam crianças/adolescentes, independentemente do seu nível socioeconômico, constituindo esta renda um pecúlio para a criança/adolescente adotados.



10.5 BIBLIOGRAFIA

BECKER, Howard Saul. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. London: Free Press of Glencoe, 1963.

CAVALLIERI, Alyrio. *Direito do menor*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978.

MARTINS, Roberto R. *Segurança nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

OLIVEIRA, Juarez. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: PGE, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*. Manchester: Vaughan, 1947.

SENADO FEDERAL. *Código de Menores*. 2. ed. Brasília: Senado, 1984.

SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1997.

TEIXEIRA, Antonio L. Meireles. *Código Civil*, 3. ed. São Paulo: Rideel, 1995.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Anais da X Semana de Estudos sobre Problemas de Menores*. São Paulo: TJ, 1971.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Anais da XI Semana de Estudos sobre Problemas de Menores*. São Paulo: TJ, 1972.

WINNICOTT, Donald W. *Privação e delinquência*. São Paulo: Martins Fontes, 1987.