PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E A ADOLESCENTES EM ABRIGOS DE BELO HORIZONTE: história, organização e atores envolvidos

Simone Soares Viegas

Belo Horizonte

2007

Simone Soares Viegas

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ABRIGOS DE BELO HORIZONTE:

história, organização e atores envolvidos

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Cidade.

Orientadora: Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Belo Horizonte

2007

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ABRIGOS DE BELO HORIZONTE:

história, organização e atores envolvidos

Simone Soares Viegas

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 24 de agosto de 2007.

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras
Orientadora - PUC Minas

Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro
FJP

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
PUC Minas

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos participantes do Fórum de Entidades de Abrigo de Belo Horizonte.

Dedico, também, aos meus alunos do curso de Serviço Social da PUC Minas em Contagem/MG.

AGRADECIMENTOS

Às instituições: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e PUC Minas, pelo apoio financeiro.

À professora Cristina Filgueiras, minha orientadora, pelo incentivo e, principalmente, pelas considerações, críticas e sugestões apresentadas a esse trabalho. Ela foi capaz de combinar competência profissional e grande disponibilidade.

Aos professores do mestrado de Ciências Sociais, pela contribuição à minha formação acadêmica.

Ao professor Carlos Alberto, membro da banca examinadora, pelas contribuições vitais para a minha argumentação, ao participar do seminário de dissertação e do meu exame de qualificação.

À professora Carla Bronzo, membro da banca examinadora, pelo tempo dedicado à leitura desse texto.

Aos membros do Fórum de Abrigos, às técnicas do Juizado da Infância e da Juventude, do Ministério Público – Promotoria da Infância e da Juventude, da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado de Minas Gerais e ao Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente que, atenciosamente, me receberam e repassaram dados e informações necessários para a realização do trabalho de campo.

Às colegas de trabalho do curso de Serviço Social, da PUC Minas em Contagem, pelo estímulo dado.

Ao Marcelo e à Ângela, por assegurarem as condições de revisão e de normalização do texto.

À minha família fica o agradecimento especial. Vocês estiveram presentes em todos os momentos, torcendo e sofrendo comigo.

EPÍGRAFE

"A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Tal esforço exige, a um tempo, paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer – e toda a experiência confirma – que não se teria jamais atingido o possível se não se houvesse tentado o impossível."
(WEBER, 1979, p. 153).

RESUMO

Este trabalho analisa a participação social na política de atendimento a crianças e adolescentes em abrigos de Belo Horizonte. Toma como objeto de estudo o Fórum de Entidades de Abrigo, e analisa a contribuição dele para a política pública social de abrigos para crianças e adolescentes de Belo Horizonte. Afinal de contas, o Fórum interfere na política de abrigos? Para tal, foi realizada uma pesquisa empírica que empregou as técnicas de entrevista semi-estruturada e análise de atas. Os resultados mostram que o Fórum de Abrigos é um espaço político formativo e informativo. As ONGs, como atores sociais, ao criarem o Fórum e participarem dele, transformam-se em atores políticos. Três elementos o credenciam como espaço de alargamento da esfera pública e de participação ampliada, pois constitui uma arena onde todos os interessados na política pública de abrigos de Belo Horizonte podem discutir os seus rumos: (i) o Fórum é um local onde os participantes estabelecem parcerias; (ii) ele tem o potencial de construção de rede social, à medida que as pessoas interagem, influenciam-se mutuamente e se engajam em negociações (iii) ele exerce um papel de fundamental importância que é o de dar instrumentos para as ONGs de abrigos ingressarem no campo específico da negociação/pressão política.

Palavras-Chave : Participação social, Fórum, Abrigos para crianças e adolescentes, Assistência social, Descentralização.

ABSCTRAT

This work analyses the social participation in the caretaking policy for children and adolescents in the shelters of Belo Horizonte. The present research focuses on the "Forum de Entidades de Abrigo", and also discusses its contribution for the social public policy for shelter for children and adolescents. After all, does the "Forum" interfere with the shelter policy? An empirical research was carried out using semi-structured interviews and the analysis of records of meetings. The results show that the "Forum de Abrigos" is a formative and informative political space. The Non-Governmental Organizations (NGOs), as social actors, become political actors when they create and take part in the "Forum". Three aspects characterize the "Forum" as a space for the widening of the public sphere and increased participation for it constitutes an arena where all those interested in the policy of shelter of Belo Horizonte can discuss its destiny: (i) the "Forum is a place where participants establish partnerships; (ii) it has a social network building potential, as people interact, influence one another and engage themselves in negotiations; (iii) it plays an essential role, which is that of providing the instruments for the shelter NGOs to enter the specific field of political pressure and negotiation.

Key-words: social participation; Forum; shelter for children and adolescents; social work; decentralization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 2: LOCALIDADE POR REGIONAL DAS ONGS DE ABRIGO EM BELO HORIZONTE 2007.....120

GRÁFICO 2: CONVÊNIOS DE ONGS DE ABRIGO – BELO HORIZONTE 2007..... 122

GRÁFICO 3: MODALIDADE DE ATENDIMENTO NAS ONGS DE ABRIGO – BELO HORIZONTE 2007.....123

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 DEMANDA DE ABRIGOS, SEGUNDO TOTAL DE CASOS ATENDIDOS PELOS CONSELHEIROS TUTELARES DE BELO HORIZONTE- 1995 93

TABELA 2 NÚMERO DE ONGS DE ABRIGO POR TIPO DE POPULAÇÃO ATENDIDA/ 1995 97

TABELA 3 NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS NAS ONGS DE BELO HORIZONTE, SEGUNDO MOTIVOS DO ENCAMINHAMENTO/1995..... 98

TABELA 4 NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS NAS ONGS DE BELO HORIZONTE, SEGUNDO RESPONSÁVEL PELO ENCAMINHAMENTO/199599

TABELA 5 NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS NAS ONGS DE BELO HORIZONTE, SEGUNDO TEMPO DE PERMANÊNCIA/1995. 101

TABELA 6 DISTRIBUIÇÃO DOS NÚCLEOS DE ATENDIMENTO DO CENTRO EDUCACIONAL DO HORTO /BH, SEGUNDO IDADE E SEXO DOS ABRIGADOS/1994104

TABELA 7 NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS NO CENTRO EDUCACIONAL DO HORTO /BH, SEGUNDO MOTIVO DE ENCAMINHAMENTO/1994 105

TABELA 8 NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS NO CENTRO EDUCACIONAL DO HORTO /BH, SEGUNDO TEMPO DE PERMANÊNCIA/1994 106

TABELA 9 NÚMERO DE ONGS DE ABRIGOS DE BELO HORIZONTE PARA AS QUAIS SE ENCAMINHAVAM AS CRIANÇAS E OS ADOLESCENTES - BELO HORIZONTE/2000 111

TABELA 10 NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS NAS ONGS DE BELO HORIZONTE SEGUNDO TEMPO DE PERMANÊNCIA/2000 112

TABELA 11 PARTICIPAÇÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS, SEGUNDO ANO, NAS REUNIÕES DO FÓRUM DE ABRIGOS DE BELO HORIZONTE – 1996 – 2005..... 140

TABELA 12 TEMAS ABORDADOS NAS REUNIÕES DO FÓRUM DE ABRIGOS DE BELO HORIZONTE – 1996 – 2005..... 140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Associação de Pais dos Excepcionais (APAE)
Associação Municipal de Assistência Social (AMAS)
Boletim de Ocorrência (BO)
Centro Integrado de atendimento ao menor (CIAME)
Centro de Atendimento ao Adolescente (CEAD)
Centro Integrado de Atendimento à Criança e Adolescente e à Família (CIACAF)
Conferência Nacional do Bispos do Brasil (CNBB)
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CEDCA)
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
Conselhos Tutelares (CTs)
Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)
Coordenação de Estudos e Pesquisas Sobre a Infância (CESPI)
Delegacia de Orientação e Proteção à Criança e ao Adolescente (DOPCAD)
Diretoria de Políticas para Crianças e Adolescentes/Secretaria Municipal de Assistência Social (DPCA/SMDS)
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum-DCA)
Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA)
Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM),
Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBENS).
Fundo da Infância e da Adolescência (FIA)
Gerência de Coordenação da Política de Assistência social (GPAS)
Gerência de Preparação para a Inclusão Produtiva (GEIP)
Gerência de Promoção e Proteção Social (GPPS)
Gerência de Proteção Especial (GPES)
Grupo de Apoio às Entidades que Atuam com Meninos e Meninas com Vivência de Rua (GIRARUA)
Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP)
Juizado da Infância e Juventude (JIJ)
Legião Brasileira de Assistência (LBA)

Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB)

Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Ministério da Administração e reforma do Estado (MARE)

Ministério Público (MP)

Movimento de Luta por Creches (MLPC)

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (GIRARUA)

Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

Organizações Não-Governamentais (ONGs)

Partido Socialista Democrático Brasileiro (PSDB)

Política Nacional do bem estar do Menor (PNBEM)

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)

Secretaria de Assitencia Social (SAS)

Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente (SECAD)

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE)

Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS)

Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente (SETASCAD)

Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente /Superintendência da Criança e do Adolescente (SETASCAD/SUCAD)

Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE)

Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS)

Secretaria Municipal de Assistência Social (SMDS)

Secretaria Municipal de Coordenação das Políticas Sociais (SCOMPS)

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)

Secretaria Municipal de Saúde (SMSA)

Serviço de Orientação e Fiscalização de Entidades Sociais (SOFES)

Serviço de Orientação, Apoio e Proteção Sócio-Familiar (SOSF)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E GESTÃO 23

2.1 A DÉCADA DE 1980 E O PROPÓSITO DE INCORPORAR NOVOS ATORES NA PROVISÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS 24

2.2 PODER LOCAL E DEMOCRACIA 26

2.3 AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NA PRODUÇÃO DE BENS PÚBLICOS E SEU PAPEL NA POLÍTICA SOCIAL 29

2.4 AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO 31

2.5 AS RELAÇÕES DE COMPLEMENTARIDADE ENTRE AS DEMOCRACIAS DIRETA E A REPRESENTATIVA 33

2.6 O IDEAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA REVELA CAMINHOS DIVERSOS.. 34

2.7 AS CONDIÇÕES DEMOCRÁTICAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL 36

3. HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABANDONO NO BRASIL 41

3.1 A FASE CARITATIVA DA ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA 41

3.2 A FASE DA FILANTROPIA 46

3.2.1 NOVAS INSTITUIÇÕES DE ASSISTÊNCIA FILANTRÓPICA 49

3.3 O ESTADO DÁ SEUS PRIMEIROS PASSOS NA DIREÇÃO DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA ABANDONADA 51

3.3.1 OS DIREITOS SOCIAIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1930: A AMPLIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA – A CRIAÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR - SAM 54

3.4 O REGIME MILITAR E A POLÍTICA PARA CRIANÇAS 57

3.5 ANOS 80: DEMOCRATIZAÇÃO E MUDANÇAS NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E A ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABANDONO 58

3.6 DE CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO: ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 63

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL 65

4.1 DESCENTRALIZAÇÃO E REDESENHO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 65

4.2 REFORMA DO ESTADO: OS DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO 67

4.3 PRINCIPAIS TRAÇOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..... 70

4.4 ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL 75

5. A POLÍTICA DE ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM BELO HORIZONTE 81

5.1 ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NO ATENDIMENTO A CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RISCO – O MODELO FEBEM 83

5.2 O MODELO DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO PREVISTO NO ECA E SUA IMPLANTAÇÃO EM BELO HORIZONTE 88

5.2.1 O CONSELHO DE DIREITOS E AS PRIMEIRAS AÇÕES PARA CRIAR UMA POLÍTICA DE ABRIGOS DE BELO HORIZONTE 91

5.2.1.1 DIAGNÓSTICO DAS ONGS DE ABRIGO DE BELO HORIZONTE - 1995 95

5.3 DAS RESOLUÇÕES DO CMDCA ÀS PRIMEIRAS AÇÕES DE EXTINÇÃO DA UNIDADE DA FEBEM - CENTRO EDUCACIONAL DO HORTO/BH 103

5.3.1 O DIAGNÓSTICO DA FEBEM/MG E A REALIDADE DO ATENDIMENTO NO CENTRO EDUCACIONAL DO HORTO DE BELO HORIZONTE 103

5.3.2 O REORDENAMENTO DAS AÇÕES VOLTADAS PARA AS CRIANÇAS E OS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. 106

5.4 A SITUAÇÃO DAS ONGS DE ABRIGO DE BELO HORIZONTE NO ANO 2000, SEGUNDO DADOS DO DIAGNÓSTICO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 109

5.5 JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE BELO HORIZONTE 112

5.6 A POLÍTICA DE ABRIGOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE 114

5.7 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE ABRIGOS 117

5.8. AS ONGS DE ABRIGO DE BELO HORIZONTE 121

5.9. CONSIDERAÇÕES FINAIS 124

6. FÓRUM DE ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA PRODUÇÃO DE BENS PÚBLICOS 125

6.1. O MOMENTO DA FUNDAÇÃO DEIXA MARCAS DURADOURAS NOS ATORES SOCIAIS COLETIVOS 127

6.2 TEMAS E PARTICIPANTES DAS REUNIÕES DO FÓRUM DE ENTIDADES DE ABRIGOS DE BH 137

6.3. AS MOTIVAÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO NO FÓRUM DE ABRIGOS 148

CONCLUSÕES 153

REFERÊNCIAS 157

ANEXO A ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS DE ABRIGO DE BELO HORIZONTE – MAIO/2007 164

ANEXO B ORGANOGRAMA DO CMDCA -BH 167

ANEXO C ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS DE ABRIGO PESQUISADAS PELO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – BELO HORIZONTE– 1995 168

ANEXO D RESOLUÇÃO 31/97 169

ANEXO E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS DE ABRIGO PESQUISADAS PELA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – BELO HORIZONTE/2000 176

ANEXO F NÚMEROS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS EM ONGS DE BELO HORIZONE, SEGUNDO MOTIVO DE ENCAMINHAMENTO/2000 177

ANEXO G ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 178

ANEXO H ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 178

ANEXO I ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS QUE COMPÕEM O FÓRUM DE ABRIGOS –BELO HORIZONTE (1995-2005), SEGUNDO O TIPO DE PARTICIPAÇÃO 180

ANEXO J DOCUMENTO DO FÓRUM DE ENTIDADES DE ABRIGO SOLICITANDO AO CMDCA-BH, SOLUÇÃO PARA AS QUETÕES AFETAS AOS ABRIGOS 180

ANEXO K LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO DA REDE DE ABRIGOS DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE.....182

ANEXO L DOCUMENTO DO CMDCA-BH ENCAMINHANDO PARA A SMDS PROPOSTA DOS CONSELHEIROS TUTELARES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE ABRIGO MUNICIPAL EM BELO HORIZONTE.....185

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema a participação social em inovações institucionais pós-Constituição de 1988, na política de atendimento a crianças e adolescentes em abrigos de Belo Horizonte. Tem como objeto de estudo o Fórum de Entidades de Abrigo, analisando sua contribuição para a política pública social de abrigos para crianças e adolescentes do município.

O Fórum é uma instância de participação política ampliada que reúne os principais atores envolvidos na política de abrigos de Belo Horizonte. Ele foi criado em 1995, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA – BH), em parceria com as Organizações Não-Governamentais (ONGs) de Abrigo; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS/PBH); a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS); os Conselhos Tutelares (CT); a Secretaria Municipal de Saúde (SMSA/PBH) e o Juizado da Infância e Juventude (JIJ).

As perguntas que norteiam esse estudo são: o Fórum de Abrigos, no período de 1995 a 2005, influenciou a política de abrigos de Belo Horizonte? A política de abrigos se beneficiou da existência do Fórum?

Atualmente, o Fórum é coordenado por organizações não-governamentais de abrigo. Além dessas organizações, participam representantes de órgãos públicos do poder executivo municipal e estadual, do Juizado da Infância e da Juventude; do Ministério Público, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dos Conselhos Tutelares. Sua razão de ser é discutir a política de abrigos dirigida às crianças e aos adolescentes em situação de risco.

No Brasil, a partir da década de 80, surgiu e se desenvolveu uma nova consciência e postura em relação às crianças e aos adolescentes em situação de risco. Essa mudança teve início na reflexão e na ação em busca de novas maneiras de agir que possibilitassem intervir de forma mais qualificada na realidade dessas crianças e desses adolescentes.

Essa problemática passou a ser alvo de crescente atenção dos veículos de comunicação e de autoridades governamentais. No meio acadêmico, o tema da infância e da adolescência, antes caracterizado por dados escassos e difusos e pela ausência de pesquisas que dimensionassem e aprofundassem o problema, tornou-se um objeto de estudo que passou a ser cada vez mais pesquisado. Surgiu, nesse período, uma vasta produção científica, reafirmando a importância que o assunto adquiriu, sobretudo no âmbito das Ciências Sociais.

Com base na produção de estudos e de pesquisas empíricas, muito se avançou em termos de conhecimento sobre as condições reais de vida da população infantil, redirecionando a ótica predominante. De “menores abandonados” que necessitavam da caridade e da intervenção assistencial do Estado, chegou-se ao reconhecimento de que havia, no país, crianças e adolescentes atingidos pelas condições de pobreza em que viviam suas famílias. Essa compreensão possibilitou uma mudança radical de perspectiva em relação ao problema e abriu espaço para o surgimento de novas propostas da sociedade para o enfrentamento da situação.

Como parte constitutiva fundamental desse processo de mudanças, em julho de 1990, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal nº 8.069/90), que estabeleceu a *doutrina de proteção integral* como diretriz do atendimento. Para crianças e adolescentes, em situação de risco, o ECA definiu medidas de proteção.

As medidas de proteção são aplicadas quando os direitos da criança e do adolescente são ameaçados ou violados por ação ou por omissão da sociedade, do Estado, dos pais ou em razão da conduta das próprias crianças e dos adolescentes. Elas compõem a política de atendimento juntamente com ações de promoção, prevenção e defesa dos direitos. Ao todo, são oito medidas específicas de proteção (art. 101 do ECA):

I - encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e freqüência 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 ou psicológico;

VI - inclusão em programa oficial de tratamento de alcoólatras ou toxicômanos;

VII - abrigo em entidade;

VIII - colocação em família substituta.

Portanto, uma das medidas de proteção – abrigo em entidade – é assunto desse estudo.

O Estatuto consolidou novas formas de ver a infância e a adolescência e, consequentemente, de atendê-las quando em situação de risco. Para que os dispositivos relativos às medidas de proteção sejam cumpridos porém, é necessário que se supere uma série de desafios. Esse trabalho discute e analisa algumas condições para que esse intento se cumpra. Como afirma Bobbio (1992), o reconhecimento e a proteção dos direitos estão na base das constituições democráticas modernas. O problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, mas o de protegê-los. Qual é o modo mais seguro

para garantir que esses direitos não sejam violados, apesar das solenes declarações das autoridades?

No Brasil, grande parte do atendimento às crianças e aos adolescentes, sob medida de proteção abrigo, é realizado por organizações não-governamentais (ONGs). Trata-se de organizações privadas, pertencentes ao setor produtivo público não-estatal, voltado para o interesse público, não têm fins lucrativos, ainda que regidas pelo direito privado. Para sua subsistência, algumas vezes, essas organizações estabelecem parcerias com o poder público, materializadas em convênios, além de outros meios externos à própria instituição, tais como ajuda internacional e da comunidade local. Por um lado, atuam na prestação de serviços sociais, ou seja, na produção de bens públicos como a oferta da educação e da assistência social. Por outro lado, esse espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta. Em outras palavras, as ONGs não se limitam à produção de serviços sociais: a presença delas tem uma dimensão política.

Em seu conjunto, essas organizações configuram um fenômeno muito significativo do recente desenvolvimento social brasileiro. A ascensão das ONGs, no horizonte da política social, inseriu-se no contexto de processos mais amplos, que dizem respeito à sociedade e, em particular, ao seu papel frente ao Estado. Embora a reforma administrativa do Estado, enfrentada nos anos 90, possa ser compreendida pela lógica da eficiência, do reajuste fiscal, de caráter econômico, não é a única que a orienta. Existe também a restrição democrática. Há uma crescente busca de ampliação da democracia política e social como diretriz da rearticulação das relações Estado-sociedade civil. Sob esse ponto de vista, encontra-se o referencial de análise que esse trabalho se propõe a explorar.

A redemocratização do país, que ganhou impulso a partir da década de 1980, foi campo fértil para a entrada em cena de novos atores. Surgiram diversos movimentos sociais, ampliaram-se formas de organização, surgiram fóruns de discussão. Tornou-se visível o crescimento quantitativo das organizações da sociedade civil e de seu papel e influência na defesa de interesses, na mobilização social e nas políticas públicas. A implantação de Conselhos Gestores nos anos 1990, deu mais espaço para presença da sociedade na discussão de políticas setoriais.

A Constituição, promulgada em 1988, reconheceu formalmente uma série de novos direitos e criou mecanismos de participação política ao lado dos tradicionais procedimentos da democracia representativa. A partir dessa época, políticas públicas, como a Assistência Social, deveriam ser formuladas no interior de arenas decisórias que contivessem a participação da sociedade civil organizada. Segundo Draibe (1997) e Tornella (2006), não seria exagero a-

firmar que, de fato, esses novos mecanismos de participação política representaram uma nova institucionalidade do Estado brasileiro, ainda que os resultados de sua implantação e funcionamento sejam muito heterogêneos.

Um exemplo do tipo de prática participativa que se multiplicou na década de 1990, foi a criação de fóruns onde tem assento uma diversidade de atores sociais, movimentos populares, organizações não-governamentais, entidades profissionais, incluindo muitas vezes universidades, técnicos ou militantes avulsos e tendo como convidados parlamentares e órgãos públicos. Além da multiplicidade de sujeitos participantes, os fóruns se caracterizam por uma estrutura descentralizada, pouco formalizada, sem personalidade jurídica. Diferente dos Conselhos Gestores, não têm interlocução instituída com o Estado, mas convidam seus representantes para receber reivindicações sociais e encaminhá-las, o que lhes dá maior independência. Em Belo Horizonte isso ocorreu, a exemplo de outras cidades do Brasil.

A análise, realizada nesse trabalho, está centrada nesse instrumento de participação ampliada que são os Fóruns, mais especificamente o Fórum de entidades de abrigo para crianças e adolescentes de Belo Horizonte – o Fórum de Abrigos. Tratou-se, efetivamente, de uma novidade na forma de participação social das organizações não-governamentais. Uma inovação a partir da qual se criou uma arena, isto é, um espaço de debate e de articulação entre atores não-governamentais e governamentais envolvidos no tema "proteção às crianças e aos adolescentes em situação de risco". Inclusive, mais do que isso, o Fórum foi criado para ajudar na elaboração de uma política municipal, quando ainda não havia uma.

Para chegar à análise do Fórum e da política de abrigos em Belo Horizonte, o estudo percorreu dois caminhos. O primeiro foi sobre a descentralização da política de Assistência Social e o segundo, sobre a ampliação da participação política da sociedade brasileira a partir da década de 80 (democratização).

Foi realizada uma pesquisa empírica que envolveu a coleta de informações nos órgãos que compõem a rede de atendimento à criança e ao adolescente: o Juizado da Infância e da Juventude, o Ministério Público, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes e a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social/PBH. Os registros encontrados consistiram em atas, diagnósticos, publicações, portarias e anotações de reuniões.

Além disso, foram entrevistadas treze (13) pessoas, no período de outubro de 2005 a maio de 2007: três ex-coordenadores do Fórum de Abrigos (duas de organizações não-governamentais e uma do CMDCA); três técnicas da Prefeitura de Belo Horizonte; uma fun-

cionária e duas ex-funcionárias da SEDESE; duas técnicas do Juizado da Infância e da Juventude e dois coordenadores de abrigos.

A adoção da estratégia da entrevista, como afirma Minayo (2004), possibilita ao pesquisador obter informações contidas na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despretensiosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, como sujeitos-objetos da pesquisa vivenciadores de uma determinada realidade focalizada. Como é um termo bastante genérico, a entrevista foi entendida aqui como uma conversa com propósitos bem definidos.

O tipo que melhor se adequou à presente pesquisa foi a entrevista semi-estruturada, "entrevista cujos temas são particularizados e as questões (abertas) preparadas antecipadamente, mas com plena liberdade quanto à retirada eventual de algumas perguntas, à ordem em que essas perguntas estão colocadas e ao acréscimo de perguntas improvisadas". (LAVILLE, 1999, p. 188).

Essa pesquisa foi um estudo sobre o potencial do Fórum de Entidades de Abrigos de influenciar a definição de uma política pública social de abrigos em Belo Horizonte, no período de 1995 a 2005. Não pretendeu ser uma análise mais conclusiva e passível de generalização de resultados produzidos.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, acrescidos dessa introdução e das conclusões. No primeiro capítulo, são apresentadas questões relacionadas às condições para a prática de gestão fundada na cooperação público/privada e na democracia participativa, materializada por meio de instrumentos de mediação de interesses entre o Estado e a sociedade civil.

O segundo capítulo refez o percurso histórico da institucionalização de crianças e de adolescentes no Brasil. Buscou-se compreender a história da assistência e da proteção aos "menores em situação de abandono" e as transformações das idéias e práticas relativas a esse segmento da população.

No terceiro capítulo, contextualiza-se a política pública de Assistência Social no sistema descentralizado e participativo inaugurado na Constituição Federal de 1988. Considerando que a reforma político-administrativa do Estado foi determinante para definição de um novo papel e organização dessa política, a partir dos anos 90, foi realizada uma análise das repercussões da reforma na política de Assistência Social.

O quarto capítulo aborda a política de abrigos em Belo Horizonte, tendo em vista os acontecimentos e processos que marcaram a assistência pública às crianças em situação de abandono/risco pessoal e social a partir do fim da década de 80, no Brasil, resultando em mu-

danças de conteúdo, método e gestão da política de abrigos. Discute-se como a Prefeitura de Belo Horizonte e o governo do Estado de Minas Gerais, criaram condições para o atendimento dessas crianças e adolescentes.

O quinto capítulo enfoca o papel do Fórum de Abrigos em constituir espaço de alargamento da esfera pública e da participação ampliada. Analisa-se em que medida a existência do Fórum influenciou a política pública de abrigos, ao criar condições para a sinergia entre o poder público e as ONGs de abrigo, materializada em estratégias de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade civil e do poder público.

Nas considerações finais, são discutidos os principais pontos do estudo: as inovações na gestão da política de Assistência Social e na articulação governamental - não-governamental na produção de bens públicos no âmbito da proteção de crianças e adolescentes em situação de risco. São mostrados os limites e potencialidades de arenas ampliadas de participação como o Fórum de Abrigos.

Essa dissertação utiliza o padrão PUC Minas de normalização bibliográfica. (PUC, 2007).

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E GESTÃO

O objetivo central desse capítulo é analisar alguns aspectos das novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil inauguradas no contexto de transição democrática no Brasil, nas quais a sociedade civil cumpre papel de relevo. Tais formas de relacionamento influenciaram e vêm influenciando a formulação e a implementação de políticas públicas no país.

A sociedade civil é concebida, aqui, como um campo de organização da vida social, simultaneamente voluntário, auto-regenerativo, autônomo com relação ao Estado e só limitado pela ordem legal estabelecida ou pelo compartilhar das regras do jogo. É distinta da sociedade em geral no sentido de que envolve cidadãos, agindo coletivamente na esfera pública para expressar seus interesses, paixões e idéias, para trocar informações, buscar objetivos comuns, efetuar demandas ao Estado e fortalecer a responsabilidade dos gestores públicos. Em resumo, sociedade civil não é uma mera categoria residual, sinônimo de "sociedade". (COHEN; ARATO, 1992).

A partir da nova Constituição de 1988, o lema da democracia participativa, traduzida como a intervenção de grupos organizados na vida política, renova seu sentido, influenciado pelas políticas públicas em busca do aprofundamento da democracia e do fortalecimento da sociedade civil. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e de implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. Foram institucionalizados Conselhos Gestores, em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de demandas de atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social, como os fóruns, impulsionando o movimento que havia adquirido novo vigor desde o início da década de 1980.

A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante das políticas públicas sociais brasileiras. Nesse capítulo, discutiremos algumas das ambivalências que prevalecem na literatura sobre esses novos mecanismos de participação

ampliada criados a partir dos anos 80 e sua virtualidade para a construção de espaços públicos. Cada vez mais, esses espaços estão ocupados por movimentos e organizações não-governamentais que reclamam uma maior presença nas decisões públicas. Para efeitos desse trabalho, a participação social no campo da política social será analisada com base em duas dimensões. A primeira diz respeito à participação social nos espaços de debate das políticas sociais, que se efetiva por meio dos fóruns, Conselhos Gestores etc. A segunda se refere à participação na implementação dessas políticas. Nesse âmbito, a participação social será focalizada a partir do estabelecimento de parcerias entre gestores públicos e organizações não-governamentais. Por último, realizaremos essa análise do caso brasileiro buscando relacionar o avanço da democracia participativa nos anos 80, e a criação de mecanismos de participação ampliada como o Fórum de Entidades de Abrigos para crianças e adolescentes de Belo Horizonte. Abordar o Fórum de Abrigos, significa tratar os aspectos políticos da política social.

2.1 A década de 1980 e o propósito de incorporar novos atores na provisão dos serviços públicos

Os anos 1980 inauguraram um chamado à participação social como instrumento para o aprofundamento da democracia. A década foi marcada pela supressão do regime autoritário que prevalecia no Brasil desde 1964. Concretamente, esse período experimentou um crescimento singular dos processos de descentralização que, juntamente com a abertura democrática, impulsionaram modificações especialmente nos níveis municipais, adquirindo respaldo jurídico em uma série de modalidades de participação ampliada.

Estava em curso, nesse momento, um conjunto de transformações nas relações Estado-sociedade civil, com o objetivo de mobilizar a sociedade. Tais transformações se associavam fundamentalmente à criação de mecanismos para a participação da sociedade em dois processos: a manifestação de interesses de grupos sociais organizados na formulação de políticas e decisões públicas e a administração privada de serviços ou programas públicos. Em outras palavras, os últimos anos da década de 80 confirmaram, por um lado, uma série de reformas constitucionais, que introduziram a gestão democrática ao enfatizarem os instrumentos da democracia ampliada e deram oportunidade à participação da população por meio de organizações representativas na administração pública. Por outro lado, reforçaram a tendência de descentralização dos serviços sociais para as Organizações Não-Governamentais.

> A inclusão de "atores sociais" estabelece-se, em geral, neste contexto [...] os programas sociais se estruturam cada vez mais com base na cooperação entre setor público e setor privado e invocam a sociedade civil organizada para sua execução. (CUNILL GRAU, 1998, p.173).

A reforma constitucional dos anos 80 apontou para o estabelecimento de novos mecanismos de intervenção associados aos processos de descentralização da gestão pública. A Constituição Federal, em suas diretrizes gerais, introduziu, expressamente, o princípio da gestão democrática das cidades que incluiu a participação ampliada dos cidadãos nas questões relativas ao futuro das cidades e de sua população. O artigo 29, inciso XII, dispõe sobre a cooperação de associações representativas no planejamento municipal. Outra linha introduzida está relacionada com a participação na administração pública: o artigo 204, inciso II, estabelece a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações governamentais, na área da Assistência Social, em todos os níveis. As formas de participação da sociedade foram introduzidas pelos Conselhos Gestores de políticas públicas, que assumiram um papel particularmente importante no processo de descentralização e de gestão pública participativa, mas, também, por meio de outros fóruns de participação ampliada.

Resta analisar, agora, quais são as perspectivas da participação social na formação das decisões e políticas públicas estatais, ou seja, o problema da participação ampliada na produção de bens públicos.

Três enunciados sintetizam os sentidos que passa a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhe correspondem:

a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

A participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz respeito às demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais. A constituição de Conselhos Gestores, de fóruns setoriais, como o Fórum de Entidades de Abrigos de Belo Horizonte, e a constituição de parcerias, entre o poder público e as organizações

não-governamentais, no interior dessas políticas responderam a impulsos diversos que atuaram sobre sua criação e desenvolvimento. Os conselhos e os fóruns emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais. As parcerias, por sua vez, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção da Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência.

Buscou-se, assim, por intermédio dos conselhos e dos fóruns, oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais. Mas, no processo de constituição de uma esfera pública democrática para o debate e a deliberação, os conselhos e os fóruns incorporaram vários outros grupos e instituições presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores sociais, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, transformaram os conselhos e os fóruns não apenas em atores no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses. No caso do Fórum de Abrigos, a discussão do quinto mostra como esse processo de deu.

2.2 Poder local e democracia

Existe, atualmente, entre diversos analistas sociais, um ponto de virtual consenso da percepção de que nas sociedades complexas, como a brasileira, a participação política não pode se limitar somente aos canais institucionais de representação, como o parlamento e os partidos políticos, mas exige também outras formas de incorporação da cidadania. A oposição entre participação e representação encontrou uma falsa solução no debate entre democracia representativa versus democracia direta.

O que fica, conforme Azevedo e Avritzer (1994), é que o fato da democracia como forma institucional de incorporar um princípio de competitividade política, como no caso das eleições, não seria suficiente para garantir o caráter democrático das instituições políticas. Essa democracia também dependeria da participação ativa da cidadania nas instituições políticas e associações que cumpririam o papel de renovação da prática democrática. O problema

da democratização assume uma nova dimensão, qual seja, a da capacidade ou incapacidade de o Estado estabelecer mediações com dimensões institucionais fora do seu controle.

Na década de 80, como foi discutido, com o início do processo de redemocratização no país, iniciou-se um movimento de reflexão e de mudanças que viria a afetar positivamente a concepção de participação. No bojo da redemocratização, criou-se um movimento em prol da descentralização administrativa e da ampliação da participação popular. Uma das mais significativas inovações institucionais, promovida pela Constituição Federal de 1988, foi a criação dos conselhos gestores de políticas públicas, mecanismos institucionais para a descentralização intergovernamental que se seguiu, ampliando-se, assim, as perspectivas da participação cidadã na concepção e implementação de políticas públicas.

Portanto, de 1988 em diante, houve vários incentivos institucionais para que a descentralização e a participação comunitária, na forma de Conselhos Gestores, espalhassem-se por todo o Brasil. (PERISSIONOTTO, 2003). Trata-se de saber em que medida tais incentivos produziram, nas realidades locais, instituições que correspondiam de fato às “intenções participativas da legislação”. Esperava-se que, por meio da participação social nos espaços institucionais, fosse possível reverter o padrão autoritário de planejamento e de execução das políticas públicas no Brasil. Acreditava-se que a mudança desse padrão fosse possível, porque a participação provocaria uma pressão nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. (TATAJIBA, 2002, p. 47).

O esgotamento do ciclo autoritário-militar (1964-1984), no Brasil, incluiu, na agenda, o tema da redemocratização da ordem e da retórica da participação social. Assistiu-se a um conjunto de tentativas, nos anos 80, de implementação de “programas participativos”. Por meio deles, buscava-se conferir centralidade à questão social e incentivar a mobilização dos cidadãos nos esforços de superação das condições adversas de vida urbana que penalizavam contingentes significativos da população do país.

Entretanto, naquele momento, a maioria das experiências com rubrica de programas participativos referia-se ao que Azevedo e Prates (1991) denomina de "participação restrita ou instrumental", uma modalidade de participação constituída, quase que exclusivamente, por movimentos reivindicativos (associações de bairros e de favelas, movimentos de transporte, de uma região, demandas por serviços de saúde, educação etc), cujo objetivo é o de obter do Estado melhorias socioeconômicas. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses, orientadas para a produção de "bens coletivos" de natureza negociável (urbani-

zação de favelas, construção de creches, escolas, postos de saúde, saneamento básico), nas quais não estão em jogo questões de "princípios" ou de valores, como no caso dos movimentos sociais clássicos.

Por meio desse tipo de iniciativa, o governo buscava alcançar diferentes objetivos: dividir responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas; ampliar os recursos disponíveis, através da substituição de parte do capital por mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada; aumentar a eficácia na alocação de recursos; elevar o nível de legitimação do governo e/ou das burocracias públicas, entre outros. (AZEVEDO; PRATES, 1991). Já a participação das organizações associativas de baixa renda era motivada por interesses bastante pragmáticos, ou seja, era vista como forma de conseguir, do poder público, recursos adicionais àqueles eventualmente obtidos pelos programas tradicionais, o que não significa que as práticas associativas desse tipo não possam trazer ganhos no campo dos direitos da cidadania. Outra modalidade de envolvimento comunitário, que os autores denominam de "participação ampliada”, atrai, além das organizações reivindicativas acima mencionadas, os “movimentos sociais clássicos”. Do ponto de vista sociológico, esses movimentos podem ser definidos como organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, para assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade. Enquadram-se, nessa classificação, os movimentos ambientalistas, de gênero, contra a discriminação racial, e pacifistas, entre outros. Isso não significa que esses movimentos não possam se envolver em atividades voltadas para ganhos instrumentais ou para reivindicações negociáveis. A ênfase deles, entretanto, é a defesa de bens coletivos "não negociáveis" (por exemplo, igualdade de gênero e racial; defesa do meio ambiente, paz etc.).

A participação da sociedade na execução das políticas sociais também sofreu uma grande alteração a partir dos anos 1980. Na conjuntura da luta pela democratização do país, consolidou-se no campo da atuação privada, até então dominado pelas entidades de cunho filantrópico, um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonistas de sua própria transformação. As ONGs passaram a atuar na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos, como veremos no item seguinte.

2.3 As Organizações Não-Governamentais na produção de bens públicos e seu papel na política social

Poucos temas têm estado tão presentes na atual discussão sobre governabilidade e democratização quanto o da participação das ONGs na qualidade de parceiras do Estado na condução de políticas públicas. A prestação de serviços assistenciais, ou seja, a produção de bens públicos, envolve o estabelecimento de relações entre o poder público e o privado.

As chamadas Organizações Não–Governamentais, ONGs, segundo alguns autores como Bresser Pereira; Cunill Grau (1999); Montaño (2003); Gohn (2005), integrariam o terceiro setor, "setor não-governamental" ou "setor sem fins lucrativos", junto com outras categorias, como as Organizações da Sociedade Civil, OSC; as instituições filantrópicas; as associações de moradores ou comunitárias; as associações profissionais ou categoriais; os clubes; as instituições culturais; as instituições religiosas; dentre outros exemplos.

Embora não exista um consenso sobre o conceito de "terceiro setor", no presente estudo serão consideradas a origem e a evolução dominante do termo. Como observa Ruth Cardoso (1997, p. 8) citada por Montaño (2002) "o conceito de 'terceiro setor' descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e fazer sobre a realidade social [...] é um campo marcado por uma irredutível diversidade de atores e formas de organização".

Ele surge cunhado, nos Estados Unidos, em 1978, por John Rockefeller. Nos termos do próprio Rockefeller:

> Nós, americanos, sempre nos orgulhamos da vitalidade de nosso país. No entanto, freqüentemente, deixamos de reconhecer uma das principais razões da nossa vitalidade: o fato de que desenvolvemos, no decorrer dos mais de dois séculos de nossa existência, um notável sistema de Três setores (three sector system). Dois setores são instantaneamente reconhecidos para todos: o mercado e o governo... O terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos. Inclui[...] Igreja, hospitais, museus, bibliotecas, universidades e escolas privadas, grupos de teatro, orquestras sinfônicas e organizações de assistência social de vários tipos. Todas elas dependem, para sua sobrevivência de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por parte dos cidadãos.(LANDIM, 1999 *apud* MONTAÑO, 2003, p.53).

Assim, o termo é construído com base em um recorte do social em esferas: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade (terceiro setor).

Bresser Pereira e Cunnill Grau (1999) identificam *quatro* "esferas ou formas de propriedade": "a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresa) ou de consu-

mo privado familiar (famílias); a propriedade pública estatal; a propriedade pública não-estatal; e a propriedade corporativa". Conforme os autores, no capitalismo contemporâneo, convivem essas quatro esferas: a pública estatal detém o poder de Estado e/ou é subordinada ao aparato do Estado; a pública não-estatal são organizações ou formas de controle "públicas", porque voltadas para o interesse geral; são "não-estatais" porque não fazem parte do aparato do Estado, por não utilizarem servidores públicos e por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais; estão voltadas para o interesse público, não têm fins lucrativos, ainda que regidas pelo direito privado; a corporativa também não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada para o lucro ou o consumo privado.

A partir dos anos 80, no contexto de crise do modelo social-burocrático do Estado[1], cresce a importância das ONGs ou, mais amplamente, das organizações de serviço público não-estatais executoras de serviços sociais. Elas irão operar na área de oferta de serviços de educação, saúde, cultura e assistência social com financiamento do Estado. Embora esse setor produtivo público não-estatal também seja conhecido por "terceiro setor", ele não se limita à produção de bens. É também o espaço da democracia participativa, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. (BRESSER PEREIRA; CUNNILL GRAU, 1999). Em outras palavras, o fenômeno do público não-estatal é simultaneamente econômico e político. Produção de bens e controle social estão intimamente relacionados quando se trata do público não-estatal.

O reforço de organizações não-estatais produtoras de serviços sociais, se, por um lado, provêem serviços e bens públicos; por outro lado, alargam a sua ação inicial de executores de serviços sociais para a arena política, ou seja, tornam-se, elas próprias, fonte de poder político.

Não é razoável, no entanto, associar um valor necessariamente positivo às organizações não-governamentais como um todo. Afinal, no Brasil, existem "áreas cinzentas" que marcam a trajetória de presença de práticas clientelistas tradicionais e informais na execução de serviços sociais. Em si, pode resultar enganoso atribuir *a priori* essa lógica a certas organizações sociais que estariam atuando em função de interesses privados. Esse é um dos nós a se considerar nesse trabalho. Trata-se de reconhecer, afinal, que a democratização das instituições políticas e da sociedade é um processo interdependente.

---

[1] O Estado social-burocrático foi dominante durante o século XX: social, porque buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; burocrático, porque o fazia por meio de um sistema formal/impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente essas funções sociais e econômicas utilizando servidores públicos. (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU,1999, p.16).

2.4 As Organizações Não Governamentais no contexto da reforma política do Estado brasileiro

No Brasil, as ONGs adquiriram grande visibilidade ao longo da década de 1990. A partir da década de 1980, quando a onda das privatizações irrompeu aqui, a modalidade de prestação de serviços sociais pública estatal foi posta em questão.

Esse período foi caracterizado por um movimento que, a partir do Estado, promoveu a transferência de funções a entidades privadas sem fins lucrativos. Surge, assim, um âmbito de iniciativas privadas que tendiam a receber um financiamento público para a provisão de serviços públicos.

Como discutido anteriormente, a importância desse setor em relação ao reforço da institucionalidade pública está no caráter multidimensional do papel que pode cumprir, ou seja, uma parte importante das instituições que compõem este âmbito se caracteriza por reunir um aspecto econômico de prestação de serviço e um político. Em tal sentido, pretendem contribuir para o surgimento e fortalecimento de capacidades de organização, autovalorização e articulação de demandas de comunidades. (CUNILL GRAU, 1996).

Nesse contexto, a contribuição das ONGs expressa-se tanto na intermediação entre governo e as organizações como no fortalecimento social; e, em termos mais globais, na preservação de valores democráticos tais como integração social, auto-ajuda, cooperação, pluralismo e participação social.

Pode-se estimar, portanto, que a contribuição desse tipo de organização para o fortalecimento da esfera pública é dupla. Por um lado, de apoio à auto-organização social. Por outro, de desenvolvimento de uma institucionalidade orientada para a prestação de serviços públicos sob os princípios da solidariedade social. Essa colaboração, porém, não está isenta de riscos. O primeiro, entre outros, supõe intervenções setoriais, limitadas no tempo, e resultados quantitativamente definidos. Se a orientação para a produção de serviços pode criar um estímulo à profissionalização das vias de captação de recursos econômicos e humanos, pressionando em direção à burocratização e mercantilização do altruísmo, a provisão de um fluxo estável de recursos e a plena autonomia organizacional poderiam evitar essa mercantilização. A introdução dos princípios da participação e da transparência no acesso aos mecanismos de financiamento, nesse sentido, tem se mostrado uma questão chave para evitar o clientelismo político. (CUNILL GRAU, 1996).

Algumas leituras da temática da produção por ONGs de bens e serviços públicos, em particular os sociais, tem suscitado a discussão de que haveria uma transferência de funções do Estado para as ONGs, com grandes vantagens para o Estado: menores problemas organizacionais, um pessoal mais motivado e, sobretudo, prestação de serviço com menos recursos, não somente pela diminuição de cargas burocráticas, mas também porque os organismos privados tenderiam, por sua vez, a contribuir no financiamento, seja mobilizando voluntários e/ou gerenciando aportes complementares. (SÁNCHEZ MORÓN *apud* CUNILL GRAU, 1996).

Consideradas essas questões, o que pode ficar ainda mais problemático é a ligação das ONGs com a política, quando está envolvida a necessidade de exercer uma função de crítica e controle sobre o Estado. A atuação das organizações, como um modo de representação indireta por meio de demandas, pressões e exigências sobre o poder, sua contribuição à criação de projetos de identidade coletiva e à constituição de poderes sociais não é, necessariamente, compatível com as relações de colaboração entre o Estado e as ONGs, para efeito da provisão de serviços públicos. **"**A ausência de uma diferenciação entre aquele tipo de funções estritamente políticas e as funções de bens públicos [...] pode contribuir ainda mais para problematizar a sua ligação com a política, sobretudo levando em conta que o contexto institucional e cultural são chave para definir a medida em que se possa privar das relações de colaboração com o Estado ou de pressão sobre ele**"**. (CUNILL GRAU, 1996, p. 173).

Fica, portanto, que a noção do público não-estatal contribui para assinalar a importância das ONGs como fonte do poder político, atribuindo a elas papel expresso - para além do voto – na conformação da vontade política. A presença das ONGs introduz uma série de novos elementos no campo da política, quer pela frágil institucionalização dessas organizações quer pela maneira diferenciada com que se relacionam com o poder público, se comparadas com os atores tradicionais como os partidos políticos.

Nas últimas décadas, essas organizações têm tido participação decisiva no alargamento das questões políticas concernentes a direitos, sejam eles individuais sejam questões relacionadas com a biodiversidade e direitos ecológicos. As ONGs foram centrais em campanhas públicas, em enfrentamento direto com o Estado. É por meio da ocupação de espaços nas organizações da sociedade civil, que os temas e atores puderam, muitas vezes, chegar ao espaço público. Não se trata aqui de fazer uma avaliação das vantagens ou desvantagens da presença das ONGs, tampouco brindar essa presença como virtuosa em si.

2.5 As relações de complementaridade entre as democracias direta e a representativa

Normalmente, as análises da reforma institucional convergem na reivindicação da "democracia participativa", à qual se atribui uma identidade própria que a distingue da "democracia representativa". Admitir a existência de uma dicotomia significa expressar uma relação de oposição entre ambas. Entretanto, é o apelo a uma relação de complementaridade que tende a prevalecer. Na Constituição brasileira são vários os conteúdos aos quais se apela quanto à noção de democracia participativa. Ela assinala expressamente que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos da Constituição.

Os avanços formais são inegáveis. Mesmo quando não se possam ainda apresentar resultados práticos significativos, é evidente que a abertura de opções para a expressão direta dos cidadãos amplia o espectro de suas oportunidades políticas e, certamente, os espaços de influência da sociedade sobre o Estado.

Cabe destacar, porém, que a ampliação e o fortalecimento da esfera pública por meio de estratégias planejadas de participação ampliada, ou a generalização desse tipo de soluções, constituem também um grave risco para o fortalecimento do espaço público. Essa participação é, certamente, marcada por riscos. Cunill Grau (1996) identifica alguns obstáculos que a democracia participativa enfrenta. Um deles é a constatação de que os mecanismos da democracia direta têm efeitos duais: tanto pode servir para proteger quanto para prejudicar os direitos das minorias. A outra fonte de contestação surge ao considerar-se a hipótese da negação da deliberação pública como fundamento da participação política. Ambas serão abordadas sumariamente a seguir.

Os críticos do uso dos instrumentos da democracia direta situam o problema, argumentando que a única coisa a fazer é melhorar a democracia representativa sem "ter de esperar uma improvável avalanche de participação popular" e que, em todo caso, "a participação deve ser admitida somente na medida em que sirva para orientar e controlar a representação e não para desarticulá-la". Para esses autores, a razão mais poderosa se firma na presunção de que o governo exercido pelos representantes constitui, na realidade, a "melhor alternativa". A autora ressalta que as "finalidades primitivas" de introduzir os instrumentos de democracia direta foram para transferir o poder e a influência em favor de causas cujos adeptos, embora numerosos e entusiasmados, não são bem influenciados ou bem relacionados. A participação direta supõe, por definição, prescindir de mediações, abrindo por isso uma oportunidade à

manifestação da vontade de setores que, em princípio, não dispõem de organização e recursos de poder; mas que têm como único recurso seu peso quantitativo. (CUNILL GRAU, 1996, p.85).

A crítica central refere-se, contudo, à eventual extensão dos instrumentos da democracia direta. Num dado tamanho de comunidade, que torne impossível a interação entre todos os seus membros, somente pela representação é que se pode assegurar a deliberação entre eles a fim de conciliar e/ou negociar as diferenças. O argumento básico é de que uma democracia na qual o cidadão vota em questões para decidir, em vez de eleger a quem decide, supõe uma democracia de "soma nula", em que quem vence ganha tudo e quem é derrotado perde tudo, anulando a possibilidade da negociação e do intercâmbio. As implicações, apontadas por Sartori, de acordo com Cunill Grau (1996), além da multiplicação de riscos de manipulação (quem define a agenda de decisão?) são a instauração de fato de um princípio majoritário absoluto, que viola o princípio do direito à minoria.

Por outro lado, surge um importante movimento de reforma tendente à democratização dos pilares fundamentais da democracia representativa: os parlamentos e os partidos políticos. É, por sua vez, a mesma crise que justifica a necessidade de adoção, no interior da democracia representativa, dos instrumentos da democracia direta. Conforme Grau, "de maneira definitiva, a pergunta remete a quais são os arranjos institucionais que podem contribuir para a promoção de um maior pluralismo no processo político, em favor de interesses usualmente destituídos de expressão em si, reivindicando tanto o valor da igualdade política quanto o valor da deliberação para a formação da vontade política".

2.6 O ideal da democracia participativa revela caminhos diversos

O problema comum aos vários meios de participação ampliada é a legitimidade dos arranjos predominantes para o exercício do poder político. Todas as correntes buscam oferecer respostas a como conseguir um maior envolvimento dos cidadãos na modelagem de seu próprio futuro.

Esse deslocamento da política, que convoca os usuários em função do seu conhecimento especializado, dá um novo sentido da participação administrativa: trata-se de favorecer a incorporação dos consumidores na administração dos serviços num enfoque integrativo. Há, de acordo com Cunill Grau (1996), um intenso favorecimento da participação social na ado-

ção de decisões fora da arena política, na forma de “autogestão social”. O cidadão, como participante na política, dá lugar ao cidadão como consumidor e, eventualmente, como co-administrador.

O cidadão, nesse sentido, deixa de ser uma entidade relevante e é transformado no consumidor que controla o serviço, o membro de um grupo que desenvolve sua ação social só no âmbito de uma comunidade menor para exercitar seus deveres de autocontrole e auto-ajuda. Em última instância, é o indivíduo guiado apenas para a defesa de seus direitos individuais.

A pergunta que cabe é: sob outro enquadramento, a participação pode ser recuperada para a ampliação do espaço público?

Uma suposição básica no sentido de que a esfera pública estatal se torne real e efetivamente pública, isto é, esteja aberta à participação de todos, é a de que a concepção da sociedade civil supere “a maniqueísta oposição liberal clássica entre Estado e sociedade civil”. A emergência e consolidação de um regime democrático só são possíveis onde se configura uma dinâmica de *“soma positiva”* entre Estado e sociedade civil, na qual ambos se fortaleçam de maneira simultânea”. (BEJERANO *apud* CUNILL GRAU , 1996, p.136).

Acrescenta Grau que a consideração dessa possibilidade supõe, além disso, que ambas as esferas operem diferenciadamente e disponham de autonomia. A corrente de pensamento “estadocêntrica” ou “neoestatista, que estaria representada por Theda Skocpol, entre outros, admite que não é possível compreender o comportamento do Estado em termos reativos, como fórmula, que persegue políticas ou objetivos que não são simples reflexos das demandas ou interesses dos grupos sociais, das classes ou da sociedade. A “autonomia do Estado” não constitui, para ele, um traço estrutural, mas expressaria a possibilidade de influir de forma decisiva e independente na conformação e mudança da sociedade, com base em objetivos próprios”. (CUNILL GRAU,1996, p.136).

Portanto, conforme Skocpol, citada por Cunill Grau (1996), existe uma dialética entre o Estado e a sociedade influenciando os temas da política, a cultura política e as formas de ação coletiva. Ela se relaciona, por sua vez, com a “capacidade do Estado”, entendida por Grau como a possibilidade real de penetrar a sociedade civil e levar a cabo seus objetivos, por meio de políticas. Tanto a capacidade como a autonomia do Estado dependeriam de fatores internos ao Estado, em particular, dos atos de sua administração pública, que poderiam facili-

tar ou inibir sua colonização por partidos políticos ou grupos de interesse. Também dependeriam de fatores externos de ordem nacional e internacional. (CUNILL GRAU,1996, p.137).

A autonomia e a capacidade do Estado, no entanto, também dependem da própria autonomia adquirida nos campos político e econômico pela sociedade civil. Essa é uma condição básica para o próprio desenvolvimento da autonomia do estatal em relação aos grupos de poder privado. É um requisito indispensável para que, a partir da sociedade civil, possa se exercer uma função crítica e controle sobre o Estado, que promova e mobilize a representatividade dele, sem a qual sua própria autonomia se converte em afastamento da sociedade. (CUNILL GRAU,1996, p.137).

Portanto, a relação de soma positiva entre o Estado e a sociedade depende de uma autonomia recíproca, tanto quanto da representatividade do primeiro e dos atos de sua administração pública. O projeto de uma sociedade que governa a si mesma, mediante a um Estado democrático, envolve ambas as condições.

O Brasil ilustra bem o processo de reforço mútuo da fragilidade do Estado e da sociedade civil, numa relação marcada pela apropriação privada do público. Isso não só determinou a fragilidade institucional, que afeta tanto as instituições econômicas como as políticas e jurídicas, como também determinou a própria deformação do Estado.

A história do Estado brasileiro é basicamente a história dos esforços para construir, a partir dele mesmo, a sociedade. O Estado populista expressa, pelo clientelismo, esse padrão viciado, no qual as relações pessoais constituem a chave de grande parte do intercâmbio político e econômico. É um padrão, em suma, de dependência recíproca entre o Estado e a sociedade, que reforça ao mesmo tempo a fragilidade de ambos.

A constituição de uma sociedade civil autônoma mantém-se, no Brasil, como tarefa inacabada. A legitimidade institucional, nesse contexto, revela-se, no mínimo, precária e, com ela, a própria democracia. Mais ainda quando consideramos que prevalece um sistema político dominado por interesses particulares e excludentes.

2.7 As condições democráticas da participação social

Praticamente toda a teoria produzida sobre democracia busca determinar as condições democráticas da participação política. Tende a existir um consenso de que a democracia deve satisfazer simultaneamente três condições básicas: deve alcançar a igualdade política, suas decisões devem incorporar a deliberação e deve evitar a tirania da maioria. (FISHKIN *apud* CUNILL Grau, 1997).

A primeira delas, a igualdade política, para ser levada a cabo, tem de ser avaliada tanto em termos das regras de decisão formal (um indivíduo, um voto) como nos termos das condições subjacentes, ou seja, as desigualdades econômicas e sociais, que constituem as condições fundamentais que determinam o cenário para a participação nessas regras. De acordo com essa situação, a noção completa de igualdade política requer a implementação não só da igualdade política formal (um indivíduo, um voto), mas também de outros componentes. Um grau mínimo de cidadania autônoma é, em si, condição fundamental para a participação política. Nesse sentido, Fishkin sugere uma reconceituação da noção de igualdade, a institucionalização de um sistema que conceda igual consideração às preferências de cada pessoa e que a todos conceda, de um modo apropriado, oportunidades iguais para formular preferências sobre as questões em causa.

A igualdade política liga-se estreitamente, também, à condição de pluralismo político, que é outra das chaves da participação política democrática. O pluralismo é a crença no valor da diversidade; reforça, portanto, a aceitação do dissenso, a oposição, a política de adversários e a discussão. De fato, para que o pluralismo político possa atuar, é preciso que exista o pluralismo social e cultural. (SARTORI *apud* CUNILL GRAU, 1996, p.142).

O pluralismo, certamente, é a base principal de uma teoria normativa da democracia. Ele afirma que os que fazem parte da maioria devem respeitar os direitos das minorias. Ele remete à necessidade de aceitação do dissenso, tanto como da possibilidade do consenso, sobre a própria ação política. O consenso pode ser entendido como “unanimidade pluralista”.

A deliberação, na elaboração de decisões políticas, constitui-se, por isso, em um requisito indispensável da legitimidade democrática.

> A deliberação pressupõe a possibilidade de ‘construir’ um interesse público e a exposição pública de interesses particulares, com base na formação de opinião livre, expressão e discussão. (CUNILL GRAU, 1996, p.143).

A questão é: como lidar com a complexidade social, assegurando, por sua vez, a possibilidade da deliberação e, portanto, pressupondo o respeito ao pluralismo político? A respos-

ta possível, até agora visualizada, refere-se ao princípio da representação. Ele é exigido para o exercício do governo democrático. As configurações atuais das instituições representativas, contudo, tendem a não assegurar a igualdade política. É a propósito dessa constatação que se pode fundamentar a necessidade de outras (não substitutivas) instituições de representação que possam assegurar as condições da deliberação política, o respeito ao pluralismo, mas, por sua vez, uma maior igualdade política, dando possibilidades aos cidadãos comuns de intervir nas decisões públicas. (CUNILL GRAU, 1996).

Se aceitarmos que a participação política implica a representação, em condições de igualdade política, de pluralismo e de oportunidades para a deliberação, então podemos convir que tanto a institucionalidade política preexistente quanto as possibilidades de sua ampliação devem ser discutidas sob esses termos. (CUNILL GRAU, 1996).

A participação social, inserida em um projeto de ampliação da esfera pública, remeteria, nesse sentido, ao desenvolvimento de instituições de representação social que possam introduzir esses valores no sistema político formal, realizando-os simultaneamente em seu interior.

Os atores sociais transformam-se em atores políticos no quadro de identidades moldadas por práticas sociais. O desenvolvimento de instituições de representação social que possam atuar para ampliar a esfera pública requer, por sua vez, a constituição de instituições de solidariedade, assim como um associacionismo crítico no interior da sociedade. Essas instituições constituiriam práticas sociais de construção de cidadania e, portanto, firmar-se-iam em condições tanto quanto em meios de participação ampliada.

A noção de cidadania, assim entendida, constrói-se tanto ao redor de direitos como de deveres sociais. Supõe, ainda, a identificação com as chaves normativas da participação política – a igualdade política, o pluralismo e a deliberação pública.

O enfoque proposto supõe, portanto, uma aproximação crítica das concepções predominantes sobre cidadania como entidade política. A questão central é que a cidadania não se exerce exclusivamente em relação às instituições político-estatais, mas se exercita e, sobretudo, se pode construir em relação a qualquer esfera em que os princípios da igualdade e da liberdade para todos sejam desafiados. Os atores políticos seriam formados por essas práticas nas quais se contestam as regras do jogo, em que se baseiam as relações sociais, e se obriga à atualização dos princípios ético-políticos da democracia.

Esse é um dos sentidos sob os quais os próprios movimentos sociais podem ser interpretados como “cidadanias em processo”. É assim, assinalados, que eles constituem uma condição básica para a participação cidadã.

A estrutura de mediações sociais e, portanto, o tecido associacional, oferece uma virtualidade nestes sentidos.

Não se trata, no entanto, de funções intrínsecas aos movimentos sociais. As associações da sociedade civil e os próprios movimentos estão, por sua vez, expostos ao desenvolvimento de padrões de dominação em seu interior. Por isso, para influir sobre a estrutura de dominação externa, eles mesmos precisam ser guiados pelos princípios da cidadania.

O associacionismo crítico, relativo inclusive à sociedade civil, portanto, pode ser destacado no processo de construção de cidadania e entendido como condição da participação social, inserida na reconstrução da esfera pública.

As organizações podem, de fato, constituir um instrumento para o encontro entre direitos e deveres, sobretudo em condições de privação social, em que fatores que promovem a mobilização da população estão diretamente vinculados à percepção de carências comuns, em direta conexão com a noção de direitos básicos, que estimula, por sua vez, a prática da solidariedade. (JACOBI *apud* CUNILL GRAU, 1996, p. 148).

Putnam (1994) conclui que o fator mais importante para explicar o bom governo, mais que o desenvolvimento econômico, é, primordialmente, o grau em que a vida social e política de uma região se aproxima do ideal de “comunidade cívica”. Tal como destaca Putnam, diversos autores apóiam a conclusão acerca de que a comunidade e a confiança e, portanto, as redes horizontais de compromisso cívico ajudam a resolver os dilemas da ação coletiva. Daí se pode sustentar que quanto mais horizontalmente estruturada esteja uma organização mais pode promover o êxito institucional em nível de toda a comunidade.

De acordo com Putnam, os arranjos institucionais, baseados na confiança e na colaboração voluntária, e que se expressam na solidariedade social, teriam, pois, uma relação direta com o processo de construção de cidadania. Portanto, pode-se estimar que as práticas sociais baseadas na solidariedade, constituem práticas de construção de cidadania, na medida em que contribuem para o desenvolver condições éticas para a criação de um tecido associacional crítico, comprometido com o fortalecimento da democracia. Por isso é que se pode assumir que a institucionalidade de solidariedade é tanto base como resultado do associacionismo crítico. (CUNILL GRAU, 1996, p.149).

Em suma, as práticas de solidariedade e o associacionismo crítico revelam-se como bases sociais para a construção de cidadania e, portanto, como condição da participação ampliada, destacada na ampliação da institucionalidade pública. É em torno de tais práticas sociais que a sociedade pode recuperar-se como esfera do público.

O exercício de uma influência indireta de parte da sociedade sobre o Estado, contudo, não parece ser suficiente para a ampliação da esfera pública. Adquire cada vez mais força a afirmação de que só um Estado democrático pode criar uma sociedade civil democrática, assim como só uma sociedade civil democrática pode sustentar um Estado democrático.

.

3. HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABANDONO NO BRASIL

A trajetória do *locus* institucional do tema infância e adolescência no Brasil, ao longo dos anos, teve muitas variações, desde um conteúdo caritativo, filantrópico, avançando para uma perspectiva correcional e repressiva, visando a proteger a sociedade de crianças e de adolescentes "em situação irregular", até a visão de garantia de direitos, com o objetivo de oferecer "proteção integral a todas as crianças e a todos os adolescentes".

O objetivo desse capítulo é mostrar a trajetória do fenômeno da institucionalização de crianças e adolescentes em situação de abandono no Brasil por meio da história. Abandonar bebês é um fenômeno de todos os tempos no Brasil, pelo menos após a colonização. Variaram apenas, no tempo, as motivações, as circunstâncias, as causas, as intensidades, as atitudes em face do fato amplamente praticado e aceito.

Dentre as práticas sociais de cuidado com a infância, a internação em instituições tem sido, historicamente, uma saída controvertida. O pertencimento a uma instituição tinha como conseqüência o desenvolvimento de um alto grau de dependência social e psicológica dos indivíduos às regras e limites institucionais, o sentimento de despersonalização e o rebaixamento de sua auto-estima. A carência afetiva é sempre apontada, quer pelas pesquisas científicas quer pelos que fazem o cotidiano das instituições, como uma decorrência imediata.

Para essa análise, serão consideradas duas sessões: a primeira aborda as fases caritativa e da filantropia, que se estendem do período colonial até meados do século XX e estão presentes, a rigor, até 1988. A segunda sessão inicia-se com a intensa mobilização em torno da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, que proporcionou condições legais para a reformulação das políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de abandono. A prática de abandonar crianças vem aqui associada às formas de proteção e de assistência a esses indivíduos, construídas ao longo dos séculos, desde os primórdios da colonização.

3.1 A fase caritativa da assistência à infância

A fase caritativa vigorou do período colonial até meados do século XIX. A marca principal do assistencialismo desse período é o sentimento da fraternidade humana, sem pre-

tensão de mudanças sociais. Ideologicamente, procura-se manter a situação e preservar a ordem, propagando-se comportamentos conformistas.

> De inspiração religiosa, é missionário e suas formas de ação privilegiam a caridade e a beneficência. Sua atuação se caracteriza pelo imediatismo, com os mais ricos e poderosos procurando minorar o sofrimento dos mais desvalidos, por meio de esmolas ou das boas ações – coletivas ou individuais. Em contrapartida, espera receber a salvação de sua alma, o paraíso futuro e, aqui na terra, o reconhecimento da sociedade e o status de beneméritos. (MARCÍLIO, 1998, p.134).

Desde o século XVI, as Ordenações Manuelinas obrigaram os Conselhos Municipais, usando suas rendas próprias, a criar os órfãos e os desvalidos. Quando não tinham rendimentos suficientes para arcar com a criação dos pequenos abandonados, a lei os autorizava a "lançar fintas" (impostos) especiais ou a criar loterias para esse fim. Eles não podiam deixar os expostos morrer à míngua, sem batismo e sem assistência. As Ordenações Filipinas renovaram essas disposições, reconfirmadas por alvarás régios nos séculos XVII e XVIII.

Nos locais onde não havia nenhuma instituição de apoio aos enjeitados, a municipalidade deveria incumbir-se de sua criação e educação. No entanto, quando se desincumbiram dessa responsabilidade, na maioria das vezes as Câmaras Municipais atenderam parte insignificante dos menores abandonados.

Segundo Caio Boschi (1984), a assistência social, no Estado absolutista português da época moderna, estava relegada a segundo plano. Aos poucos, generalizou-se o entendimento de que ao Estado caberia a administração dos negócios públicos, isto é, da economia em geral, ao passo que à piedade particular e às associações leigas se confeririam a responsabilidade e o ônus da assistência pública.

No Brasil, a assistência caritativa e as políticas sociais em favor da criança abandonada apresentavam três formas básicas: uma informal e duas formais. Formalmente, as câmaras municipais eram as únicas oficialmente responsáveis, na legislação portuguesa, pela tarefa de prover assistência às crianças abandonadas.

Mais tarde, por meio de convênios escritos, e autorizados pelo rei, as Câmaras podiam delegar serviços especiais de proteção à criança abandonada a outras instituições. Com base nessa concessão, foram firmados convênios, sobretudo com as confrarias das Santas

Casas de Misericórdias, que estabeleceram, então, com o aval da coroa, Rodas[2] e Casa de Expostos, além de Recolhimentos para as meninas pobres e para as expostas.

Estudos realizados por Marcílio (1998) mostram que, mesmo transferindo a proteção à criança para outras entidades, a municipalidade não se isentou de seus encargos financeiros e do controle da criação das crianças sem-família (pelo menos até que estas completassem sete anos de idade). Em sua maioria, no entanto, essas crianças dependeram da caridade de famílias que as criaram gratuitamente, ou morreram precocemente, ou, ainda, circulando de uma casa para outra, acabaram por aumentar o número de crianças que perambulavam pelas ruas, em busca de sobrevivência.

A Câmara Municipal, por determinação da coroa portuguesa, deveria manter um livro com o registro de cada criança exposta sob sua responsabilidade, indicando as circunstâncias em que ela foi encontrada, o batismo, seu nome e o nome da ama-de-leite a quem foi confiada.

> Aquele que recolhesse em sua casa uma criança encontrada exposta deveria levá-la à Igreja para ser batizada e, só então poderia recorrer à Câmara local solicitando o auxílio para sua criação. O pároco redigia um certificado no qual dizia que o enjeitado estava residindo no domicílio da pessoa que o acolhera, e que era bem tratado por ela. De posse do documento, a pessoa solicitava ajuda financeira ao presidente da Câmara, que julgava o pedido – muitas vezes partindo de critérios de amizade pessoal ou de clientelismo – inscrevendo, caso a ajuda fosse concedida, o nome da criança no livro de Matrícula dos Expostos. (MARCÍLIO, 1998, p. 141).

No período compreendido entre o fim do século XVIII e o fim do século XIX, de cada cem crianças livres nascidas cerca de cinco foram abandonadas e, em média, 36 eram ilegítimas. Portanto, ilegítimos e abandonados representavam cerca de 40% dos nascidos livres nesse período. Em sua quase totalidade, as crianças abandonadas provinham de famílias miseráveis e excluídas. A pobreza foi a causa primeira – e de longe a maior – do abandono de crianças, em todas as épocas. A pobreza, no entanto, não explica tudo no complexo fenômeno da exposição de crianças. Essa pobreza vem associada a outras causas. A seguir, vem a doença do pai ou da mãe; a ilegitimidade; a morte da mãe; a falta de leite da mãe e depósito de bebês gravemente enfermos. A Roda servia, assim, de lugar de socorro para os pobres, desempregados, migrantes, doentes, mendigos etc, que não tinham outra saída para cuidar de seus bebês.

As crianças abandonadas, não encontrando famílias que as criassem, eram encaminhadas à Câmara, que deveria arranjar uma criadeira, pagando-lhe por esse serviço. De acordo

[2] Roda de expostos: a maioria dos bebês deixados na Roda era de recém-nascidos ou de poucos dias.

com Marcílio (1988), não foram raras as famílias que estabeleceram um verdadeiro sistema de criação de abandonados, recebendo auxílio da Câmara para cada um deles.

Com a chamada *Lei dos Municípios*, de 1848, essas obrigações das Câmaras municipais foram reformuladas. A Lei dos Municípios trazia uma redação bastante ambígua nos artigos referentes às obrigações das Câmaras com relação às crianças desamparadas:

> Título III, Art. 69: "[as Câmaras] cuidarão do estabelecimento e da conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados e se vacinem todos os meninos do distrito..."; e no Art. 70 "[...]quanto aos estabelecimentos de caridade, de que trata o Art. 69, se achem por Lei, ou de fato encarregados em algumas cidades, ou vilas a outras autoridades individuais, ou coletivas, as Câmaras auxiliarão sempre quando estiver de sua parte para a prosperidade, e aumento dos sobreditos estabelecidos". E, finalmente, em seu Art. 76, do Título IV: "[...] e nas cidades, ou vilas onde não houverem casas de misericórdia, atentarão principalmente na criação dos expostos, sua educação, e dos mais órfãos pobres e desamparados". (MARCÍLIO, 1998, p. 143).

Pela nova lei, em todo lugar onde houvesse Santas Casas, as Câmaras poderiam repassar a elas, oficialmente, seu dever de cuidar dos abandonados. Diante das dramáticas e constantes penúrias materiais das Rodas de Expostos e da relutância das municipalidades em auxiliá-las, as Assembléias Provinciais acabaram por subsidiar as Misericórdias nessa função.

Com esses novos dispositivos, algumas municipalidades do Império deixaram de contribuir com as Misericórdias ou com as famílias para subsidiar a criação dos abandonados e desamparados. Em algumas províncias logo se passou a responsabilidade dos abandonados para a Misericórdia local, criando nela a Roda de Expostos e liberando a Câmara dessa responsabilidade.

Um segundo sistema de proteção formal foi o que institui a Roda e a Casa de Expostos e o Recolhimento para meninas pobres, quase sempre resultantes de convênios firmados entre as municipalidades e as Santas Casas de Misericórdia.

As primeiras instituições de proteção à criança em situação de abandono só surgiram no século XVIII e, até a independência, limitaram-se a apenas três cidades: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789). O processo de recebimento e de encaminhamento dos bebês lançados nas Rodas dos Expostos era, de certa forma, o mesmo dos estabelecimentos congêneres da Europa. O modelo brasileiro baseou-se no da Roda de Expostos da Misericórdia de Lisboa. Até os três anos, os bebês abandonados eram criados, em sua quase totalidade, em casas de amas-de-leite mercenárias. Em seguida, e até os sete anos, essas cri-

anças voltavam para a Casa dos Expostos, que buscavam formas de colocá-las em casas de famílias ou meios para criá-las.

Até meados do século XIX, portanto, a assistência institucionalizada à criança abandonada esteve associada quase exclusivamente às Misericórdias. Eram instituições essencialmente urbanas. Depois de instaladas as Rodas e firmada a sua tradição entre o povo, a quase totalidade das crianças abandonadas nas cidades, onde funcionaram as maiores instituições, foi nelas depositada. A única Roda não administrada pela Misericórdia foi na cidade de Desterro, Santa Catarina. Em 1828, a criação dos expostos passou da responsabilidade da Câmara Municipal para a Irmandade do Senhor Bom Jesus dos Passos, que estabeleceu a Roda de Expostos.

Nos estudos realizados por Marcílio (1988), foram localizadas 15 Rodas dos Enjeitados no Brasil: Salvador, Rio de Janeiro, Recife, São Paulo, Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas, Desterro, Campos (RJ), Cuiabá, Vitória, Cachoeira (BA), Olinda, São João del-Rei e São Luís.

> Certamente foram [as Rodas] insuficientes para socorrer à infância abandonada – até mesmo a das cidades onde estavam instaladas. Todas funcionavam precariamente, com pouca verba e na maioria dos casos em prédios improvisados, acanhados, insalubres, sem móveis, berços, água encanada, esgoto, luz, ventilação. (MARCÍLIO, 1998, p. 161).

O terceiro, e último, sistema de proteção à infância desvalida foi *informal* – o mais universal e o mais abrangente – *filhos de criação.* Famílias de indivíduos recolhiam recém-nascidos deixados nas portas de suas casas ou de igrejas ou em outros locais e, por diversas razões, decidiam criá-los.

Analisando informações sobre a história de vida de algumas crianças abandonadas, a autora constatou que as crianças expostas criadas em casas de famílias tinham melhores condições de sobrevivência do que as das instituições. Além disso, a criação em um lar, sob a proteção de uma família, podia significar maiores oportunidades de, na vida adulta, se estabelecerem e encontrarem casamento.

O fato de uma criança ter sido criada por uma família não significava, no entanto, que tenha sido mais bem tratada do que aquela deixada em uma instituição. Há de se considerar que, na época, existia uma sociedade de senhores e de escravos, marcada pela violência.

No Brasil colonial e durante todo o Império, apenas uma parcela ínfima das crianças abandonadas foi assistida por instituições especiais. A maioria foi acolhida em casa de família ou morreu ao desamparo.

3.2 A fase da filantropia

Ao longo do século XIX, o espírito de caridade da época colonial – de se deixar em testamento legados ou a doação de benefícios para a criação de expostos - foi diminuindo. As obras de beneficência começaram, então, a ser concebidas de acordo com o espírito de uma filantropia cada vez mais pública.

> Na fase da filantropia, as primeiras propostas de políticas sociais em favor da infância desvalida vinham sendo ensaiadas desde fins da década de 1830. Começaram por intervir no trabalho das Misericórdias, procurando transformá-las em institutos de proteção à infância abandonada a serviço do poder público. Em outras palavras, procurou-se esvaziar o caráter caritativo de sua assistência. (MARCÍLIO, 1998, p. 193).

À situação de dificuldades financeiras das Misericórdias, somaram-se os constantes desvios de verbas. A organização interna não tinha quase controle sobre as crianças dadas a criar a amas-de-leite externas. Os freqüentes abusos eram denunciados nos relatórios de presidentes das províncias. As Misericórdias perderam gradativamente a autonomia delas para entrar na órbita e na dependência financeira dos governos, que passaram a impor as políticas, os controles a serem adotados e os rumos a tomar.

Em meados do século XIX, ocorreu outra profunda mudança no sistema da Roda de Expostos. Em 1855, emergia um projeto de política pública inspirado na nova mentalidade filantrópico-científica. A medicina filantrópica atacou dois setores que eram os sustentáculos do sistema da Roda. A primeira delas foram as amas-de-leite mercenárias, acusadas de serem a principal causa da alta mortalidade infantil das crianças, devido à ignorância, a falta de conhecimentos e prática das regras mais elementares de higiene.

> De todas as categorias que formaram a população brasileira, incluindo a dos escravos, a dos expostos foi a que apresentou os maiores índices de mortalidade infantil e de mortalidade em geral, pelo menos até o fim do século XIX. Não era incomum nas Rodas de Expostos a perda de 30% ou mais de bebês só no primeiro mês de vida. Mais da metade morria antes de completar o primeiro ano de experiência. Apenas de

> 20% a 30% dos que foram lançados nas Rodas de Expostos chegaram à idade adulta. (MARCÍLIO, 1998, p. 237).

A segunda batalha travada pelos médicos higienistas foi o anonimato do expositor, utilizado pelo pai, ou pela mãe, de um bebê para desvencilhar-se de vez de um filho não desejado.

A partir dessas mudanças, embora continuassem existindo, as Rodas de Expostos perderam sua razão de ser, o que acabou determinando a queda do número de exposições. As crianças deixadas nos Asilos da Roda já não eram exclusivamente bebês de tenra idade: as mães começaram a deixar filhos maiores (de dois, quatro, cinco, seis e até sete anos) – e por tempo limitado. O Asilo dos Expostos passou a ter um caráter de creche, e perdeu as características essenciais da Roda de Expostos. Apesar de toda campanha para o seu fechamento, elas resistiram até 1950, quando foram fechadas as duas últimas, as de São Paulo e da Bahia.

A abolição do sistema de amas-de-leite externas, uma vez deliberada a medida, concretizou-se através do recolhimento de todos os expostos que se achavam em criação fora do estabelecimento e pôs em prática a criação deles sob a inspeção da Irmã Superiora, aplicando o leite condensado ou de vaca. Para as crianças deixadas nos novos Asilos de Expostos, adotou-se o sistema dos escritórios de admissão aberta (que permitia conhecer os pais, ou pelo menos a mãe, da criança).

As instituições coloniais de proteção à infância desvalida, portanto, não respondiam mais às novas realidades e exigências do Brasil da segunda metade do século XIX. Demandava-se a implantação de novos sistemas e de projetos renovadores.

Entre meados do século XIX e meados do século XX, na fase *filantrópica,* foram bastante profundas as transformações sociais operadas no Brasil, que refletiram nas políticas públicas sociais voltadas para a infância abandonada: a abolição da escravatura; a queda da monarquia; a separação da Igreja do Estado; a quebra do monopólio religioso da assistência social e o avanço na legislação social.

A urbanização acelerada e a construção de indústrias determinaram o lado perverso do desenvolvimento. A pobreza aumentou e se tornou mais visível nos centros urbanos. Em 1872, três cidades brasileiras contavam com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (274.972), Salvador (129.109) e Recife (116.671). Somente Belém (61.997) contava mais de 50 mil residentes. São Paulo, então, tinha uma população de 31.385 pessoas. (SANTOS, p. 23, 2005).

Em 1890, eram três as cidades com mais de 100 mil moradores: Rio de Janeiro com 522.651, Salvador com 174.412 e Recife com 111.556. Três outras cidades passavam da casa dos 50 mil (São Paulo: 64.934; Porto Alegre: 52.421; Belém: 50.064). (SANTOS, p. 23, 2005).

Na década de 1870, iniciou-se uma nova etapa, um novo projeto, filantrópico, dirigido à criança abandonada. Esse projeto resultou na criação de Asilos de Educandos em quase todas as capitais regionais. A ideologia que fundamentou essas novas instituições incluía a instrução elementar, a formação cívica e a capacitação profissional de crianças em situação de abandono. Baseava-se na idéia utilitária de tirar os educandos dos asilos da ociosidade, levando-os a participar do trabalho em "muitas obras públicas, como pequenos jornais" e de "ensaios agrícolas em fazendas do Estado".

> Buscava-se conhecer, e transplantar para o País, os modelos de assistência e proteção aos desamparados que estavam sendo experimentados em solo europeu. Não se tratava mais – e apenas – de salvar as almas dos bebês encontrados pelas ruas, nas portas de casas ou deixados nas Rodas, ministrando-lhes o batismo, e de praticar a virtude do amor ao próximo; tratava-se de dar à assistência pública bases científicas e equipamentos bem estruturados. Era preciso salvar primeiramente o corpo da criança. (MARCÍLIO, 1998, p. 201).

Com a República, a idéia de que algo deveria ser feito quanto a pobreza e à miséria em que vivia grande parte da população brasileira começou a ganhar força, por vários caminhos distintos. (SCHWARTZMAN, 2004). Os positivistas, que participaram da campanha republicana e conseguiram entronizar seu lema "Ordem e Progresso", propunham a separação da "infância problemática, desvalida, delinqüente em grandes instituições totais[3], de regeneração ou correção dos defeitos, antes de devolvê-la ao convívio da sociedade estabelecida". (MARCÍLIO, 1998, p.194).

Como afirma Rizzini (1993), no início do século XX, as críticas mais freqüentes à caridade diziam respeito à falta de organização, de método de trabalho, de ordem. A filantropia surgiu para dar continuidade à obra de caridade, mas sob uma nova concepção de assistência. Não mais a esmola que humilha, mas a reintegração social daqueles que seriam os eternos clientes da caridade: os desajustados.

---

[3] Instituição total: o termo foi utilizado inicialmente por Goffmann (2003), em seu livro "Manicômios, prisões e conventos", para indicar instituições nas quais os indivíduos internados eram proibidos de sair de suas dependências, devendo ali realizar todas as suas atividades e trocas afetivas e comunicacionais.

Até mesmo a designação da infância mudou nessa fase da filantropia. De um lado, o termo “criança” foi empregado para o filho de famílias bem postas. “Menor” tornou-se o discriminativo da infância desfavorecida, delinqüente, carente, abandonada.

Esse novo modelo de proteção e assistência ao menor foi fundamentado no debate internacional do fim do século XIX sobre as estratégias de contenção da criminalidade infantil, tendo a América Latina como uma espécie de laboratório das idéias que circulavam na Europa e na América do Norte. Concebido com um escopo de abrangência bastante amplo, seu alvo era a infância pobre que não era contida por uma família considerada inabilitada a educar seus filhos de acordo com os padrões de moralidade vigentes. Os filhos dos pobres que se encaixavam nessa definição, passaram a ser identificados como “menores”, sendo, portanto, passíveis de intervenção judiciária, conforme Rizzini (2000).

3.2.1 Novas instituições de assistência filantrópica

Começava a se pensar na fundação de grandes estabelecimentos totais de internamento e de segregação da sociedade para crianças e adolescentes carentes e sem-família. Esses estabelecimentos passaram a se multiplicar particularmente depois da Abolição da Escravidão e da instalação da República. O código penal de 1890 incluía em seus artigos a premência de se criarem instituições preventivo-correcionais de grande porte.

Como analisou Foucault, as instituições de internamento visavam a “formar indivíduos submissos [...] Quanto aos instrumentos utilizados [...] são formas de coerção, esquemas de limitação aplicados e atividades regulares, meditação solitária, trabalho em comum, silêncio, aplicação, respeito, bons hábitos. O que se procura reconstituir nessa técnica de correção não é o sujeito de direito [...] é o sujeito obediente, o indivíduo sujeito a hábitos, regras, ordens [...]”. (FOUCAULT, 2004, p. 114).

Nessa perspectiva, em 1909, foi criado em Belo Horizonte, por iniciativa do governo do Estado, na Fazenda Gameleira, longe do centro da capital,[4] o Instituto João Pinheiro. Leon Renault ocupou o cargo de diretor desde sua fundação até 1934.

Conforme os estudos de Faria Filho (2001), foram duas as razões que levaram os fundadores a instalarem o Instituto no “campo”. Em primeiro lugar porque, segundo eles, qual-

[4] É preciso levar em conta que, em 1909, Belo Horizonte contava com uma população de menos de 30 mil habitantes e que a Fazenda da Gameleira distava 8 quilômetros do centro da cidade. (FARIA FILHO, 2001)

quer instituição que tivesse por objetivo a educação/regeneração de crianças abandonadas deveria situar-se longe da cidade. Na "Exposição de Motivos para a Criação do Instituto" lê-em-se as justificativas ideológicas das colônias agrícolas: "o tratamento do menino desvalido só é realizado com sucesso em internato, e este deve ser instalado no campo, porque: a) o regime higiênico é aí muito melhor assegurado do que na cidade; b) a solicitação da rua, do meio deletério em que crescia ao abandono é muito menos intensa; c) a ação educativa do trabalho agrícola é reconhecida como a mais eficaz; d) o sistema de internato em pequenos grupos de regime familiar (*cottage system)*, preconizado pelos educadores modernos, só é viável no campo". (FARIA FILHO, p. 55, 2001).

Idealizado com base na harmonia de interesses e na concepção de uma república escolar, o modelo adotado no Instituto João Pinheiro não considerava as diferenças individuais e os conflitos. Havia o desejo de reproduzir, em seu interior, a república dos sonhos burgueses (a cidade disciplinada, saneada, higiênica, onde os cidadãos conhecem seus direitos e cumprem seus deveres) e o ideal da Escola Nova Popular, mas ao mesmo tempo disciplinar. A escola-prisão francesa, criada por Mettray, em 1838, aparece a Leon Renault como um modelo a ser atingido e defendido, por sua superioridade e excelência na educação de crianças abandonadas e/ou delinqüentes. (FARIA FILHO, 2001).

A clientela desse instituto era formada de "menores desamparados" ou de "menores carecedores de socorro público, abandonados, material ou moralmente; órfãos, crianças cujos progenitores foram privados do pátrio poder, ou cujos pais, pela situação de indigência, não possam cuidar da educação dos filhos". Foi pensado como "centro educativo e preventivo que irá 'apoderar-se' da criança que representa uma ameaça à sociedade e 'restituir' a ela o trabalhador ideal, perfeitamente integrado pelo trabalho honrado e remunerador. É esse homem, sadio de corpo e de alma e perfeitamente ajustado à sociedade do trabalho, que o instituto procurará formar". (FARIA FILHO, 2001). Prevenção e cura são os fins da instituição, formando o trabalhador apto ao trabalho metódico da lavoura.

Em 1918, o Ministério da Agricultura criava forma de amparo e de educação para menores desvalidos, nos postos de zootecnia, nas fazendas-modelo de criação, nos núcleos coloniais e em outros estabelecimentos do governo "para educação de menores desvalidos", os p*atronatos agrícolas.* Nesses locais, seriam ministradas "além da instrução primária e cívica, noções práticas de agricultura, zootecnia e veterinária a menores desvalidos". (FARIA FILHO, 2001).

Paralelamente às experiências de educação e de reabilitação em colônias agrícolas, surgiram projetos de grandes institutos de internamento, alguns para recuperação de jovens

infratores, outros para proteção da infância e da juventude desamparadas. Observava-se, em todas essas intervenções a preocupação em educar para o trabalho. (MARCÍLIO, 1998).

3.3 O Estado dá seus primeiros passos na direção da proteção à infância abandonada

Em 1º de março de 1919, foi criado o Departamento Nacional da Criança, fundado por Moncorvo Filho. Foi um órgão de controle de todas as atividades no campo da assistência à mãe, à criança e ao adolescente. Tinha mantenedores particulares, com subvenção do Estado. Uma de suas finalidades era a de fazer um levantamento de todas as instituições de assistência à infância, privadas ou oficiais, da capital e de outros Estados. Deveria desenvolver estudos sobre natalidade, morbidade infantis dos municípios. Visava, ainda, a estudar o problema da infância abandonada, a delinqüente, buscando medidas para beneficiá-la. Buscava fomentar a fundação de associações ou de ligas de beneficência em favor de mães e de crianças pobres. Além disso, deveria divulgar conhecimentos, informações, conselhos e indicações que despertassem a iniciativa, em todo território nacional, de obras de proteção e de assistência à infância, rigorosamente científicas, como dispensários, creches e “Gotas de Leite”. Outros fins expressos em seu regimento eram as consultas a lactantes; mutualidade materiais; jardins da infância; colônias de férias; centros de puericultura e de higiene infantil.

O departamento organizou as Campanhas Nacionais pela Alimentação da Infância, com o apoio da sociedade, além das “Semanas da criança”, com fins pedagógicos de instrução das mães, segundo Marcílio (1998).

Em 1921, na mesma perspectiva, o governo criou o Serviço de Assistência e de Proteção à Infância e, em 1924, o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, do Rio de Janeiro.

Nesse contexto, também, foram organizadas instituições assistenciais privadas, como a Associação das Senhoras Brasileiras (1920), no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas (1923), em São Paulo. Segundo Iamamoto (1985), essas instituições possuíam – não apenas no nível da retórica - uma diferenciação face às atividades tradicionais de caridade. O aporte de recursos e potencial de contatos, no nível de Estado, possibilitava-lhes o planejamento de obras assistenciais de maior envergadura e eficiência técnica. Foram raras as instituições cujas sedes e obras não se assentavam em terrenos doados pelo Estado e diversas recebiam subvenções governamentais praticamente desde a fundação delas.

Ainda nesse período, em 1922, foi fundada a Confederação Católica – precursora da Ação Social Católica – manifestação original da primeira escola brasileira de Serviço Social, de fundamental importância na utilização de técnicas científicas na assistência à infância.

O período de 1923 a 1927 foi, de acordo com Rizzini (2000), o mais profícuo em termos de leis referentes à organização da assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente. O decreto nº 16.272, de 20/12/1923, criou o Juízo de Menores, que estabeleceu um novo padrão com relação à prática jurídica dirigida ao menor. Este, numa perspectiva defendida pelos médicos higienistas, passou a ser estudado, examinado e qualificado, levando ao seu enquadramento dentro de certas características morais, físicas, sociais, afetivas e intelectuais. Com esse objetivo, eram aplicados exames "pedagógicos", "médico-pedagógico", "médico-psicológico", "de discernimento" e de "qualificação do menor". A utilização desses exames permitia dar o diagnóstico e a conseqüente classificação da criança por tipo de problemática, intelectual ou afetiva, de forma a prever o tipo de atendimento que deveria ter, sempre longe dos "normais". Atribuía-se ao menor uma personalidade normal ou patológica, um caráter de cientificidade. De acordo com Foucault (2004), a divisão binária e da marcação constante do normal-anormal; o louco-não louco; o perigoso-inofensivo; além da determinação coercitiva, da repartição diferencial (quem é ele; onde deve estar; como caracterizá-lo, como reconhecê-lo; como exercer sobre ele, de maneira individual, uma vigilância constante, etc) foi regularmente utilizado "pelo poder disciplinador" desde meados do século XIX.

No início da década de 1930, foi criado o Laboratório de Biologia Infantil, cujos técnicos empregaram os conceitos, teorias e técnicas considerados científicos, para subsidiar o Juízo de Menores nas decisões a respeito do destino dos menores que, por abandono, delinqüência, vadiagem ou simplesmente pobreza eram encaminhados ao Juiz. As indicações podiam provir de métodos psicológicos ou educacionais, como a "reeducação moral" e o "ensino profissional", mas passavam, na maioria dos casos, pela "internação em estabelecimento disciplinar". A própria necessidade de tratamento médico, psicológico e/ou pedagógico, justificava a indicação da internação.

Embora esse aparelho assistencial fosse calcado nas ciências com a criação do Laboratório de Biologia Infantil, "os próprios juízes apontavam deficiências do sistema". (RIZZINI, 2000, p. 92). A maior crítica consistia na falta de continuidade nos serviços prestados: o menor era examinado, estudado e encaminhado pelo laboratório; não havia, no entanto, local adequado, de acordo com os métodos modernos (científicos), para tratamento de seus males.

A aprovação, em 12 de outubro de 1927, do Código de Melo Matos, o Código de Menores, regulamentado no decreto 17.943, consolidou as leis de assistência e proteção aos me-

nores. Em seu artigo 1º, o código estabelecia que:*"o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste código."* De forma complementar, o artigo 54 esclarecia que: *Os menores confiados a particulares, a institutos ou associações, ficam sob vigilância do Estado, representado pela autoridade competente"*, reconhecidamente o Juiz de menores.(RIZZINI, 2000, p. 28).

O Código de Menores era extremamente minucioso com 231 artigos. Várias situações encaixam-se na sua esfera de ação, como por exemplo:

- Infantes com menos de 2 anos de idade, criados fora das casa dos pais, bem como nos "*asylos dos expostos"* são *"objeto de vigilância da autoridade pública, com o fim de lhes proteger a vida e a saúde"* (art. 2);
- "*Pessoa que quiser alugar-se como nutriz"* deve obter *"atestado da autoridade policial do seu domicílio"* (art. 6) – A inspeção e a vigilância executadas pela *Inspetoria de Higiene Infantil* poderiam se dar em qualquer data ou local: nas residências, nas escolas, nas vias públicas, nos estabelecimentos de recolhimento e internação de menores, nas oficinas, indústrias etc.;
- Suspende-se o pátrio poder ao pai ou à mãe: "*que por abuso de autoridade, negligência, incapacidade, impossibilidade de exercer o seu poder, faltar habitualmente ao cumprimento dos deveres paternos"*.
- Quanto aos menores considerados abandonados (há uma longa lista de possibilidades), caberia à autoridade competente: ordenar a apreensão deles, providenciar sobre sua guarda, educação e vigilância, separando-os após cuidadosa classificação (idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor). Recolher mendigos e vadios e apresentá-los à autoridade judicial;
- Os menores delinqüentes contando idade inferior a 14 anos não seriam "*submetido(s) a processo penal de espécie alguma"*, mas cabia à autoridade competente tomar "*as informações preciosas"*... sobre sua vida e da família;
- *"Se o menor for abandonado, pervertido, ou estiver em perigo de o ser, a autoridade competente promoverá a sua collocação, ou o confiará a pessoa idônea, por todo o tempo necessário à sua educação, contando que não ultrapasse a idade de 21 anos."*

A legislação refletia um profundo protecionismo e a intenção de total controle de sua população alvo. A aprovação do Código de Menores é tida por alguns autores como um marco na história da assistência à infância. Por meio de convênios firmados com a "beneficência privada", o Estado atuaria no atendimento ao menor. Gradualmente, como afirma Marcílio (1998), o Estado ia assumindo a assistência desvalida e criando um aparato governamental para atender a essa nova função e, também, controlá-la.

3.3.1 ***Os direitos sociais a partir da década de 1930: a ampliação da assistência à infância – a criação do Serviço de Assistência ao Menor - SAM***

Existe certo consenso entre analistas políticos e sociais de que se o avanço dos direitos políticos, após 1930, foi limitado e sujeito a sérios recuos, o mesmo não se deu com os direitos sociais. De acordo com José Murilo de Carvalho (2004):

> Desde o primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), de 1943...O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e precária vigência de direitos civis. Este pecado original e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2000, p. 110).

Com a criação do Serviço de Assistência a Menores, SAM, Decreto-Lei nº 3.799, de 05/11/1941, pelo governo de Getúlio Vargas, as funções de organizar os serviços de assistência, fazer o estudo e ministrar o tratamento aos menores foram retiradas da alçada dos juízes. Manteve-se a cargo destes a "fiscalização do regime disciplinar e educativo dos internatos, de acordo com a legislação vigente". (SUAL DE GUSMÃO *apud* RIZZINI, 2000, p. 93).

Algumas das finalidades do SAM são descritas no artigo 2º:

> O SAM terá por fim: a) sistematizar e orientar aos serviços de assistência a menores desvalidos e delinqüentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; b) proceder à investigação social e ao exame médico-pedagógico dos menores desvalidos e delinqüentes; c) abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de mi-

> nistrar-lhes educação, instrução e tratamento somato-psíquico até o seu desligamento; e) estudar as causas do abandono e da delinqüência infantil para a orientação dos poderes políticos; f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas. (RIZZINI, 2000, p. 93).

Portanto, como citado, o SAM herdou algumas atribuições do Juízo de Menores, como por exemplo, o estudo da criança. Embora o decreto instituísse que "as ciências " tinham um papel a cumprir no tratamento da criança, ele não garantia a presença dela nas instituições de atendimento.

> O Serviço de Assistência ao Menor – SAM era um órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um equivalente do Sistema Penitenciário para a população menor de idade. A orientação era, antes de tudo, correcional-repressiva. Seu sistema de atendimento baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas para os menores carentes e abandonados. Até 1945, o órgão cumpre bem às finalidades para as quais foi criado e estabelecimentos similares aos da Capital da República são criados em vários Estados. (COSTA; GARCIA MENDEZ, 1994, p. 124).

Além do SAM, surgiram, nesse período, diversas entidades federais de atenção à criança e ao adolescente ligadas à figura da primeira dama do país: a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma agência nacional de assistência social voltada inicialmente para apoio aos combatentes na II Guerra Mundial e a suas famílias e, posteriormente, à população carente de modo geral; a Fundação Darcy Vargas: organismo de cooperação financeira de apoio à implantação de hospitais e serviços de assistência materno-infantil em diversos pontos do País; a Casa do Pequeno Jornaleiro: programa de atenção a meninos de famílias de baixa-renda, baseado no trabalho informal (venda de jornais) e no apoio assistencial e sócio-educativo; a Casa do Pequeno Trabalhador: programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda; e a Casa das Meninas: programa de apoio assistencial e sócio-educativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta. (COSTA; GARCIA MENDEZ, 1994).

Esses programas baseavam-se no oferecimento de assistência e educação básica, assim como em estratégias de trabalho/geração de renda. Alguns de seus propósitos e componentes lembram, em certa medida, os atuais programas de atendimento alternativo a meninos e meninas de rua. A grande diferença situa-se na vinculação dessas iniciativas à ação direta do governo central.

O SAM foi implantado durante o Estado Novo, fase autoritária do governo Vargas. Terminada a ditadura, a Constituição mudou em 1946, porém, a estrutura social do Estado brasileiro permaneceu, somente sofrendo modificação após 1964. Apesar das objeções às práticas e instituições herdadas do Estado Novo, bem pouca coisa, se alguma, foi alterada no período que vigorou até 1964.

Vem à tona com força nesta época, no entanto, a influência da normativa internacional na afirmação dos direitos da criança. Com os avanços da medicina, das ciências jurídicas, da pedagogia e da psicologia, as primeiras décadas do século XX descobriram a especificidade da criança e a necessidade de formular seus direitos, que passaram a ser tidos como especiais. Em 1926 foi aprovada, pela Liga das Nações – antecessora da Organização das Nações Unidas – a *Declaração dos Direitos da Criança*.

Depois da Segunda Guerra Mundial, ante a existência de milhares de crianças órfãs ou deslocadas de seus pais e famílias, a Organização da Nações Unidas - ONU resolveu criar um Fundo Internacional de Ajuda Emergencial à Infância necessitada; surgiu assim a Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em 11 de outubro de 1946. Pela primeira vez, tinha-se o reconhecimento internacional de que as crianças necessitavam de atenção especial.

O ano de 1959 representou um dos momentos emblemáticos para o avanço das conquistas da infância. Nesse ano, as Nações Unidas proclamaram o primeiro documento legal de âmbito internacional, a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. A criança passou a ser considerada prioridade absoluta e sujeito de direitos, o que por si só é uma profunda revolução. Nessa declaração, foram afirmados os direitos:

> [...] à igualdade, a um nome e nacionalidade, à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe, ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade, à educação gratuita e ao lazer, a ser socorrido em primeiro lugar, a ser protegido contra o abandono e a exploração do trabalho e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos. (BRASIL,.1959).

No Brasil, nesse período, diferentes projetos de alteração do Código de Menores foram elaborados. Eles podem ser agrupados em duas correntes: uma favorável à inclusão dos dez princípios da Declaração dos Direitos da Criança de 1959 na legislação específica brasileira e outra contrária a esta inclusão. No Código de 1979, prevaleceu a posição contrária à inclusão. (FROTA, 2003).

3.4 O regime militar e a política para crianças

No campo do atendimento às crianças em situação de abandono, durante o regime militar, sob a ideologia de segurança nacional, a atuação do Estado foi presidida, principalmente, por duas legislações: a lei 4.513/64, que estabelecia a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM; e a lei 6.697/79 (Código de Menores de 79), que tratava da proteção e vigilância aos "menores em situação irregular".

Essas duas leis não se dirigiam ao conjunto da população infanto-juvenil brasileira. Seus destinatários eram apenas as crianças e adolescentes considerados em situação irregular. Entre as situações tipificadas como situação irregular encontrava-se a dos menores em estado de necessidade "em razão da manifesta incapacidade dos pais para mantê-los". Dessa forma, as crianças e adolescentes pobres passavam a ser objeto potencial de intervenção do sistema de administração da justiça de menores.

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor, por meio da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), estabelecia para todo o país uma gestão centralizadora e vertical, baseada em padrões uniformes de atenção direta implementados por órgãos executores. Os órgãos executores estaduais eram as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBENS). (COSTA; MENDEZ, 1994).

Embora se propusesse a substituir, por uma nova política de atendimento, as práticas correcional-repressivas do antigo SAM, a FUNABEM herdou os prédios e equipamentos, materiais e, sobretudo, o pessoal. Herdou também o conjunto dos funcionários e, com eles, a cultura organizacional do passado. Para Costa, "o enfoque que via o menino como ameaça social é substituído pelo enfoque assistencialista, que passa a percebê-lo como um carente. Assim, a noção de periculosidade cede espaço central na estratégia de atendimento para a noção de privação". (COSTA; GARCIA MENDES, 1994, p. 128).

Um dos reflexos mais importantes do ponto de vista conceitual dessa postura é a divisão entre menores de conduta anti-social e menores carenciados. Os primeiros estariam mais fortemente atingidos pelo "processo de marginalização", enquanto os outros apenas se encontrariam numa etapa inicial.

Essas categorias foram responsáveis pela montagem de dois sistemas paralelos e independentes dentro da própria FUNABEM. Num primeiro, está situado o Centro de Recepção e Triagem dos menores de conduta anti-social, as casas de permanência destes menores e os técnicos especializados na reeducação desse tipo de clientela. Em outro, situa-se o Centro de

Recepção e Triagem dos menores carentes, abandonados e suas respectivas casas de permanência.

Como modelo básico de atendimento público ao menor em todo o país, além dos centros de triagem, nas capitais, adotou-se, no interior, a rede oficial de internatos. Isso fez com que, na prática, o modelo correcional-repressivo de atendimento nunca fosse, de fato, inteiramente superado.

Em seu estudo sobre o significado que tem para a criança a separação em relação à família, bem como as relações que vem a viver na prática de uma instituição como a FEBEM, Guirado (1986) afirma que a FEBEM era:

> Uma mãe substituta que não considera as diferenças individuais de seus 'filhos', que não os solicita, que não interage física ou verbalmente com eles, que lhes fornece informações ambíguas e contraditórias, que é ora indiferente ao seu choro, à sua tristeza, à sua alegria, à sua atividade e à sua inatividade e ora permissiva dessas mesmas manifestações; é uma mãe arbitrária na imposição de uma rotina de hábitos de vida, não respeitando as necessidades da criança. Ou seja, é uma mãe "pouquíssimo provedora. (GUIRADO, 1986, p.28).

Entre os eventos e as expectativas que assinalaram o fim do regime militar e o início da transição democrática, a transformação nas relações entre o Estado e a sociedade foi marcante, entre outras questões-chave, pela tentativa de redirecionamento das políticas públicas. O padrão de atendimento às crianças, baseado no ciclo "apreensão/triagem/rotulação/deportação e confinamento", começou a ser conhecido tanto pela perversidade de suas práticas como pela ineficácia de seus resultados. Vários outros sinais atestaram, no fim dos anos 70, o descontentamento com o regime militar. Os seguimentos urbanos organizados em movimentos sociais, com suas propostas reivindicatórias, questionavam o desempenho do Estado.

3.5 Anos 80: democratização e mudanças na política de atendimento a crianças e a adolescentes em situação de abandono

Os anos 80 foram considerados a "década perdida" em termos de desenvolvimento econômico e social no Brasil, mas foram marcados pelos avanços políticos na direção da democratização.

Nessa fase, destacou-se a luta política pelos direitos das crianças e adolescentes, por meio da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; da organização não-governamental Pastoral do Menor, da Conferência Nacional do Bispos do Brasil (CNBB) e da Comissão Nacional Criança e Constituinte. O Código de Menores e a Política Nacional

do bem estar do Menor (PNBEM) começaram, assim, a perder força junto com os demais ordenamentos do regime autoritário.

Duas emendas de iniciativa popular, perfazendo mais de duzentas mil assinaturas de eleitores, foram apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional”. Seus textos foram fundidos e entraram no corpo da Constituição Federal de 1.988.

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL 2000).

O Código de Menores e a PNBEM foram revogados a partir da entrada em vigor da nova Constituição. Nesse período, as ONGs passaram a desempenhar um novo papel no campo da política assistencial, em particular aquela voltada para o atendimento à infância e à adolescência. A própria expressão ONG ganhou notoriedade na literatura no final da década de 70 e, principalmente, nos anos 80. O conceito, assim como o âmbito de atuação da política assistencial, carecia de uma melhor definição. O caráter de ajuda caritativa/filantrópica presente historicamente na assistência prestada pelas organizações privadas já não condizia com o conteúdo da nova ordem social no campo da assistência que inaugurava. Tratava-se de repensar o conteúdo e a reorganização administrativa da Política de Assistência Social para a criança e a adolescência. Fazia parte das discussões, nesse contexto, o estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre o poder público e as organizações não-governamentais na prestação de serviços sociais.

No que se refere, especificamente, ao atendimento dos direitos sociais da infância e da adolescência, o apelo à parceria entre o setor governamental e não governamental foi ainda reforçado pela promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA - lei federal nº 8.069/90. O ECA contém as regras escritas do novo ordenamento institucional do atendimento à criança e ao adolescente. Ele totaliza 267 artigos, divididos em duas partes, o Livro I e o Livro II.

O Livro I (artigos 1 a 85) define normas programáticas, ou seja, o rumo juridicamente exigível para que possamos identificar e corrigir os desvios cometidos.Trata-se dos direitos prescritos para garantir em cada fase da vida da criança e do adolescente, um conjunto de a-

ções integradas, necessárias ao seu desenvolvimento global. Direito à vida, à saúde e à alimentação, que configuram a garantia da sobrevivência, o direito à educação, à cultura, ao lazer e à profissionalização, que representam a garantia de realizar o potencial de desenvolvimento pessoal e social; e o direito à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária, que configuram a garantia de integridade física, psicológica e moral.

O Livro II (artigos 86 a 267) define normas operativas e diz como cidadãos e autoridades agem para corrigir omissões e abusos que ameaçam e violam direitos previstos no Livro I, ou seja, como transformar os desvios de omissão e abuso em uso da "norma correta".

Os mecanismos instituídos pelo ECA para garantir, fazer valer, tornar eficaz o artigo 227 da Constituição Federal compõem a política de atendimento.

> Artigo 86: "A política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". (BRASIL, ECA, 2005).

As linhas de ação e as diretrizes da política de atendimento são definidas nos primeiros artigos do livro II do ECA e consistem numa inovação em relação à legislação anterior. As novas diretrizes prevêem: a municipalização do atendimento; a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de defesa dos direitos, com participação popular paritária, poder deliberativo e controlador de ações em todos os níveis, e fundos próprios.

As linhas de ação da política de atendimento firmadas são: políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social em caráter supletivo; serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de qualquer forma de violência; serviços de identificação e proteção jurídico-social, por entidades de defesa dos direitos.

As "linhas de ação da política de atendimento" são âmbitos operativos juridicamente reconhecidos como espaços de agir. São todas as ações governamentais e não-governamentais, que visam a assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes em situação de risco. O estatuto apresenta indicações importantes para a implantação de programas sociais visando atender às diferentes demandas e necessidades. A sua política de atendimento inclui três tipos de medidas: as medidas de proteção; as medidas sócio-educativas e as medidas pertinentes aos pais e responsáveis.

As medidas sócio-educativas são aplicadas exclusivamente aos adolescentes aos quais se atribui autoria de ato de infração. São elas: a internação, a semiliberdade, a liberdade assistida, a prestação de serviços à comunidade, a obrigação de reparar danos e a advertência (arti-

go 112 do ECA). As medidas de proteção – nas quais se inclui o abrigo – se aplicam a qualquer criança ou adolescente, quando seus direitos forem ameaçados ou violados, seja por ação seja omissão do Estado ou pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável (artigo 98 do ECA).

Deve-se ressaltar, entretanto, que o acolhimento institucional em abrigo é uma medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para posterior retorno à família substituta, não implicando privação de liberdade (artigo 101 – parágrafo único do ECA). O termo "acolhimento institucional" tem sido utilizado por órgãos do governo federal para designar os programas de abrigo nas ONGs, definidos no art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no art. 98.

O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em três modalidades: **Abrigo**: entidade que desenvolve a Modalidade de Acolhimento Institucional Abrigo, atende a crianças e adolescentes em grupo, em regime integral, por meio de normas e regras estipuladas por entidades ou órgãos governamentais ou não-governamentais. Segue parâmetros estabelecidos em lei. **Casa-Lar**: Modalidade de Acolhimento Institucional oferecida em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e/ou adolescentes. **Casa de Passagem** - Acolhimento Institucional de curtíssima duração, em que deve-se realizar um diagnóstico eficiente, com vista à reintegração à família de origem ou encaminhamento para Acolhimento Institucional ou familiar. (BRASIL, 2006).

As organizações não-governamentais, ao assumirem a responsabilidade pelo oferecimento de serviços de proteção, na modalidade Acolhimento Institucional, devem prestar plena assistência à criança e ao adolescente, ofertando-lhes acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento. De acordo com o art. 92 do ECA, as organizações devem adotar os seguintes princípios:

I – preservação dos vínculos familiares;

II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;

III - Atendimento personalizado e em pequenos grupos;

IV – desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;

V – não desmembramento de grupos de irmãos;

VI – evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;

VII – participação na vida comunitária local;

VIII – preservação gradativa para o desligamento;

IX – participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Para funcionarem, as organizações devem registrar-se e inscrever seus programas junto ao Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho Municipal de Assistência Social. Para que essa inscrição seja deferida, devem cumprir uma série de recomendações do ECA acerca de suas atividades e instalações. De acordo com o estatuto, elas serão fiscalizadas pelos Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e Juventude e Ministério Público. Em suma, tais organizações executam um serviço público, de proteção e cuidados a crianças e adolescentes privados da convivência familiar, em ambiente institucional. Finalmente, em conformidade com o art. 92, parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente, "o dirigente da entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito". (BRASIL, ECA, 2005).

O ECA consolidou, portanto, novas formas de ver a infância e a adolescência e, conseqüentemente, de atendê-las quando em **situação de risco**[5]. A nomenclatura de "crianças abandonadas", para designar crianças supostamente abandonadas aplicada indiscriminadamente durante séculos e formalizada pela doutrina da situação irregular, foi revogada junto com o Código de Menores.

A pobreza – a falta ou carência de recursos materiais – não poderia, em conformidade com o artigo 23 do ECA e da doutrina de proteção integral (base ideológica do Estatuto da Criança e do Adolescente), servir de orientador para decretação da perda ou suspensão do poder familiar. A criança e o adolescente devem ser mantidos em sua família de origem, ao Estado caberá proteger e assistir àqueles que necessitarem. Somente se acompanhada de outro motivo que, por si só, autorize a decretação da medida – perda ou suspensão do poder familiar – é que se poderá admitir que a criança e o adolescente não fiquem mantidos em sua família de origem. Mas, aí, o motivo não será a pobreza, a miséria material, porém algum dos outros motivos previstos nas medidas de proteção (artigo 98 do ECA).

Com efeito, analisando-se os dispositivos do Estatuto, conclui-se que a legislação inova ao introduzir princípios que, se cumpridos, podem evitar a institucionalização de crianças e

---

[5] Situação de risco: crianças e adolescentes filhos de mães com menos de vinte anos, mães com baixa instrução, crianças com baixo peso ao nascer (< 2500 g), recém-nascidos prematuros e/ou com asfixia ao nascer, egressos hospitalares com intercorrências graves, portadores de sofrimento mental, crianças com histórico de irmãos com menos de 5 anos e crianças explicitamente indesejadas, vítimas de violência doméstica e abuso sexual, nos termos do art. 6º , *caput*, 127, 129, inc II e III e art. 196, todos da Constituição da República, art. 120, VII, Constituição Estadual, art. 67, I, "b", da Lei Complementar nº 34/94. (MINAS GERAIS, 2005).

adolescentes, historicamente difundida e praticada no Brasil, como mostrou esse capítulo. A retirada do convívio familiar, portanto, deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda nesse caso, a permanência da criança ou do adolescente em abrigo deve ser breve. Além disso, deve-se zelar pela manutenção e pelo fortalecimento dos vínculos familiares e, quando esgotados os recursos sem que se obtenha respostas, promover o mais rápido possível a inserção em família substituta.

3.6 De crianças em situação de abandono a crianças e adolescentes em situação de risco: atribuições e competências da área da Assistência Social

Com a extinção das agências federais Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA), em 1995, as atribuições institucionais relativas à infância e à adolescência foram redirecionadas para outros órgãos. As ações relacionadas a suporte, promoção e articulação para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto no ECA, foram assumidas pela área Secretaria Especial de Direitos Humanos. As ações referentes à execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência, foram assumidas pela Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco, na esfera federal, será realizado, conjuntamente, pelas áreas de direitos humanos e da assistência social.

Entretanto, ao adotar a municipalização do atendimento como sua primeira diretriz, o Estatuto da Criança e do Adolescente remete ao campo das atribuições e competências dos níveis de governo federal, estadual e municipal. De acordo com as inovações introduzidas no artigo 203 da Constituição Federal, a assistência social tem por objetivos a proteção à infância e adolescência, além do amparo às crianças e adolescentes carentes. Assim, de acordo com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o atendimento às crianças e aos adolescentes em abrigos é parte integrante das atribuições da política de assistência social.

A LOAS estabeleceu, no artigo 7º, que a assistência social compreende *o conjunto de ações, serviços e benefícios realizados, articuladamente, por:* I – órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta, indireta e fundacional; II – *enti-*

dades não-governamentais de assistência social que recebem, direta ou indiretamente, recursos e incentivos do Poder Público; III – *entidades não-governamentais de assistência social* que não se beneficiem de recursos e incentivos públicos, a qualquer título. §1º A rede integrada pelas instituições enumeradas no inciso I, constitui a *rede pública* de assistência social. §2º As entidades mencionadas nos incisos II e III constituem a *rede privada.* §3º Tanto a rede pública como a rede privada são subordinadas aos princípios e diretrizes gerais da assistência social definidos nessa Lei"(grifos nossos). (BRASIL, 2005).

Nesse capítulo foi visto que a prática de assistência social à crianças e aos adolescentes em situação de abandono/risco no Brasil passaram por profundas mudanças desde o período colonial. Mudanças de enfoque, mudanças institucionais, mudanças no campo da normativa jurídica, etc.

No próximo capítulo discute-se os desafios da implantação e a conformação do sistema descentralizado da política de assistência social, do qual o ECA e a LOAS são partes importantes. O entendimento sobre esse sistema é indispensável para que se possa compreender as ações que resultaram no atendimento em abrigos de crianças e adolescentes em Belo Horizonte.

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL

Com a redemocratização brasileira, na década de 1980, e as mudanças constitucionais, o tema da descentralização[6] das políticas sociais entrou para a agenda governamental. Com relação à política de Assistência Social, embora medidas efetivas de descentralização tenham sido decididas, foram implementadas apenas no início dos anos 90.

Esse capítulo pretende analisar os principais traços da política de Assistência Social, com ênfase nas suas transformações mais recentes. O argumento central propõe-se a examinar a Assistência Social em conexão com a problemática da descentralização no cenário de reforma do Estado e mudança institucional, de modo a permitir, em seguida, abordar o da política de abrigos no âmbito municipal.

4.1 Descentralização e redesenho da estrutura organizacional da Assistência Social

É a partir da Assembléia Constituinte, em 1987, que a descentralização demarcou uma nova ordem político-administrativa na sociedade brasileira.

O advento da transição democrática foi propulsor da tendência descentralizadora do Estado, com administrações municipais e estaduais formulando políticas sociais e as implantando. A nova Carta constitucional, ao alterar as regras centralizadoras implantadas durante o regime militar, tornou possível uma melhor distribuição de poder entre as três esferas de governo.

Na cena política mundial, o surgimento da palavra "descentralização" está ligado ao processo de construção do Estado moderno no contexto de "uma certa lógica democrática", como afirma Tobar (1991).

A descentralização foi associada historicamente à conotação democrática por vários autores. Montesquieu, em "Espírito das Leis", relaciona a redistribuição do poder com o mecanismo legal e legítimo de controle social. Tocqueville liga o desenvolvimento da democracia moderna ao fortalecimento dos poderes locais, ao frisar que "em sociedades democráticas

---

[6] "Descentralização aqui significa genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para implementação de tarefas de gestão de políticas sociais".

a descentralização política e administrativa passa a ser necessária para prevenir o surgimento de um despotismo democrático". (TOCQUEVILE *apud* TOBAR, 1991).

Num processo político, de acordo com Tobar (1991), estabelecidas as definições de um determinado projeto de poder, são traçados os caminhos que permitirão atingir tais fins. A descentralização é concebida, nesses casos, como meio, método, ou tática para atingir esses fins.

No Brasil, nos anos 80, caracterizava-se, pois, a descentralização, como "exigência histórica" para a consolidação da democracia no país. Vários eram os segmentos sociais que visualizavam esse procedimento como uma das soluções para os problemas político-institucionais do Estado brasileiro. É a partir dessas conotações que, no período compreendido entre o início da década de 80 e meados dos anos 90, grande parte da literatura passou a considerar a descentralização como um instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade e não apenas como uma das formas possíveis de distribuição de competências e articulações entre os diversos níveis de governo. Passou-se a considerar o município como a unidade político-administrativa que ofereceria melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. Partia-se da hipótese de que, existindo maior proximidade entre governo e sociedade, haveria mais facilidade de comunicação e de interação, por meio da participação e do controle social.

A palavra de ordem, nessa conjuntura, foi municipalização. Assim, a questão essencial era a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizando-se mecanismos de descentralização e democratização da gestão e de aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios. Ainda que esses últimos tenham conseguido resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento, como bem afirma Marcus Melo. Isso não foi suficiente para o enquadramento dos inúmeros problemas das grandes metrópoles. (MELO, 1989).

Entretanto, a presunção da vinculação mecânica entre o processo de descentralização das decisões e o aumento real da democracia mostraram-se, na prática, equivocadas em diversos estudos de casos. Em outras palavras, o processo de descentralização não significou necessariamente aumento de eficiência e de democracia, tal como sugere uma visão ingênua amplamente compartilhada na última década por alguns setores da militância política, segmentos do corpo técnico governamental e parte considerável da literatura acadêmica sobre o tema.

O que se viu, ao longo dos anos 90, foi uma modificação radical no formato institucional das políticas sociais, através de um processo de redefinição de atribuições na área social, que modificou substancialmente o padrão centralizado de gestão, característico do modelo

de prestação de serviços sociais consolidado durante o regime militar. Ou seja, a descentralização na implementação das políticas sociais passou a ser uma realidade. No que diz respeito a esse aspecto, a reforma do Estado, como se verá a seguir, está em curso.

4.2 Reforma do Estado: os desafios da descentralização

O papel e a organização do Estado, em um determinado momento histórico, podem ser compreendidos, por um lado, em termos da definição de bens públicos e, por outro, em função da forma de oferta desses bens. (AZEVEDO, 1999). Em cada situação concreta, "a maior ou menor amplitude desses bens depende de um pacto social e político". Em sua delimitação mais restrita, os bens públicos seriam circunscritos "à defesa externa e à ordem jurídica e institucional, abrangendo as garantias individuais, os direitos civis e políticos e o arcabouço normativo das atividades econômicas, entre outros". Em sua acepção mais ampliada, os bens públicos englobam bens e serviços que a sociedade define como direitos do cidadão, por exemplo, a educação, saúde, infra-estrutura, saneamento etc.

A forma de oferta desses bens, tanto pode ocorrer pela produção direta do poder público, assim como por intermédio da regulação e, por vezes, deixando que o setor privado se responsabilize por suprir as demandas desses bens.

De acordo com as considerações acima, ocorre a reforma do Estado nos pontos de ruptura do pacto social, ou seja, quando acontece uma redefinição qualitativa do escopo do que se considera "bem público" e/ou mudanças significativas na forma de produção e oferta desses bens.

No Brasil, tomando como base essa denominação, tivemos três momentos em que ocorreram reformas do Estado:

- a primeira grande reforma iniciou-se com o fim da República Velha e na instauração da Era Vargas, com a estruturação das bases do "estado nacional desenvolvimentista", no primeiro período getulista;
- o segundo momento ocorreu na reforma feita durante o regime militar iniciado em 1964;
- o terceiro período iniciou-se na administração Collor/Itamar e continua no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Vários argumentos fundamentaram as reformas. Discutiremos inicialmente o ambiente no qual essas mudanças ocorreram.

Os problemas que atingiram a sociedade brasileira, a partir dos anos 80, "configuram uma crise de múltiplas dimensões". (DINIZ, 2000, p.19). Os altos índices de inflação, o endividamento externo, a recessão e o desemprego somam-se à crise do Estado. Para Diniz (2000), embora o diagnóstico recorrente que explica a crise do Estado seja o esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização, o desequilíbrio fiscal, a desordem das contas públicas; trata-se de uma visão parcial.

> As interpretações (da reforma do Estado) que privilegiam as causas internas, desconsiderando os requisitos da inserção na nova ordem mundial, dão origem a visões unilaterais, calcadas no pressuposto da autonomia de Estados Nacionais considerados enquanto entidades insuladas e, portanto, imunes aos efeitos da globalização. Em contraposição às abordagens dicotômicas, parece-me mais adequada uma perspectiva que integre os dois planos da análise. Assim, além da dimensão externa, é preciso levar em conta os fatores internos relacionados à corrosão da ordem pregressa, dado o acirramento das tensões entre seus elementos constitutivos. (DINIZ, 2000, p.20).

O desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista, completa Diniz, estaria entre os fundamentos estruturais que explicam a crise do país. Tal desgaste "atingiria as formas prevalecentes de articulação Estado/sociedade, a dinâmica das relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e, sobretudo, a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado". (DINIZ, 2000, p.20). Nessa direção, Wanderley Guilherme dos Santos considera que a crise não seria propriamente do Estado ou do seu formato, mas sim da baixa operacionalização das políticas públicas; os problemas estariam no híbrido institucional brasileiro, que engloba grandes vazios institucionais que fazem com que a esfera pública se retraia e se expanda o "hobbesianismo social", e/ou no excesso de decisão associado a pouca implementação. (DINIZ *apud* SOUZA ; CARVALHO, 1999).

Para as autoras Souza e Carvalho (1999), a "revisão do papel do Estado" brasileiro, intensificada nos anos 90, constitui um processo de longo prazo e envolve diferentes estágios. O primeiro estágio das reformas, realizado principalmente pelo governo federal, está voltado para a abertura dos mercados, desregulamentação e privatização. O segundo, caracteriza-se pelas capacidades administrativa (busca de eficiência e eficácia nos organismos públicos) e institucional (busca de incentivos que estimulem a "cooperação, a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais"). As questões relativas ao segundo estágio afeta-

riam mais significativamente as esferas locais e as políticas públicas. Para efeito da nossa análise, interessa mais especificamente o segundo estágio das reformas.

> Quanto aos objetivos da reforma, enquanto o primeiro estágio enfatiza a racionalização dos recursos fiscais, o segundo persegue a eficiência dos serviços públicos, a efetividade, a democratização e a descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais. (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Nessa perspectiva, interpõe-se uma questão central: em um país, como o Brasil, marcado por alto grau de heterogeneidade e de clientelismo, quais as conseqüências da descentralização em uma política como a de Assistência Social?

Esse debate torna-se ainda mais complexo se considerarmos que, ao esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, somam-se os "imperativos decorrentes da derrocada do regime autoritário", ou seja, a institucionalização da democracia. (DINIZ, 2000).

O que se seguiu com o início da reforma, conforme Diniz (2000), foi a prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos, que terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, tais como as reformas sociais.

A agenda das reformas introduzida por Collor de Mello, com apenas algumas privatizações, foi seguida pelo governo Itamar Franco, a quem coube implantar o principal elemento de sustentação e justificação das reformas, o Plano Real[7].

Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado, principalmente pelo Ministério da Administração e reforma do Estado (MARE). (SOUZA; CARVALHO, 1999, p.195). Preconizando uma separação entre atividades de regulação e de execução, a reforma propõe que os serviços não exclusivos do Estado sejam repassados ao chamado "setor estatal", com a criação de Organizações Sociais, em que os princípios e mecanismos da administração gerencial seriam privilegiados, ficando a produção de bens e serviços para o mercado. O modelo do MARE apenas menciona uma descentralização vertical das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e

---

[7] Plano de estabilização econômica, criado em julho de 1994, no governo Itamar Franco, que busca obter a estabilização sem usar recursos como o congelamento de preços e salários. As medidas visam a conter os gastos públicos, acelerar o processo de privatização das estatais , controlar a demanda por meio da elevação dos juros e pressionar os preços pela facilitação das importações. A moeda, que era cruzeiro real, muda para real. (ALMANAQUE ABRIL, 2006)

de prestação de serviços sociais para os Estados e municípios, valorizando especialmente a instância local, onde a participação e o controle da administração pública seriam facilitados. (SOUZA; CARVALHO, 1999).

> Vários estudos têm constatado como a área social constitui o lado atrasado do Estado brasileiro, com "um sistema de proteção e assistência oneroso, ineficiente regressivo e acentuadamente privatizado; uma grande diversidade, pulverização, inadequação e superposição de programas, serviços e clientelas; carência de pessoal qualificado e de fontes estáveis de financiamento; e uma marcada descontinuidade, entre outras condições. (COHN, 1995; DRAIBE, 1990; LOPES, 1994 *apud* SOUZA; CARVALHO, 1999).

Transformar esse quadro constitui um objetivo central da reforma do Estado. O que se mostra a seguir, porém, são as raízes históricas que marcam a trajetória da política de Assistência Social num país de profunda heterogeneidade regional e social.

4.3 Principais traços históricos da política de Assistência Social

Como analisado no segunfo capítulo, desde o período colonial, o Estado brasileiro desenvolveu ações fragmentadas na área social. A assistência ficava a cargo das irmandades religiosas, das sociedades de auxílio mútuo e às Santas Casas de Misericórdia. A partir de 1930, no contexto da política populista de Getúlio Vargas, surgiram iniciativas de criação de políticas sociais. No início desse período, entrou em cena a Previdência Social, com os seus mecanismos de controle das classes subalternas e, principalmente, das classes operárias, tentando superar a crise de hegemonia que sofria o Estado oligárquico. Nesse período, criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma vasta legislação trabalhista e previdenciária.

> Não se pode afirmar que tenha sido instituído no Brasil uma política nacional de assistência social, no sentido de um conjunto nacionalmente articulado de prestação de serviços [...]O legado institucional da área assistencial é um conjunto disforme e desarticulado de ações, voltadas a distintos segmentos sociais, desassistidos da fortuna e da sorte. (ARRETCHE, 2000, p.170).

A partir de 1933, houve significativos avanços previdenciários. Ocorreu a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos, como ampliação e transformação das Caixas de Aposentadoria e Pensão. Na seqüência, até 1938, foram criados os Institutos dos Bancários, dos Comerciários, dos Industriários, dos Empregados em Transportes de Cargas, dos Estivadores e dos Servidores do Estado. A fonte de recursos utilizada era o governo, os patrões e os trabalhadores. Não eram contemplados pelos IAP os trabalhadores autônomos, os trabalhadores domésticos e os rurais. Segundo Carvalho (2004), a concepção de política social era orientada pelo privilégio e não pelas noções de direito, resultando numa *cidadania regulada.* Para Santos (1979), nesse modelo de bem-estar social, denominado, por ele, de "cidadania regulada", o processo de extensão da cidadania e do acesso aos direitos sociais não se desenvolve principalmente através de valores intrínsecos ao conceito de membro da comunidade nacional ou política, mas por meio do reconhecimento e da regulamentação de novas profissões e da ampliação dos benefícios sociais a ela associados. A situação ocupacional contém e define a cidadania e os direitos sociais do cidadão são aqueles associados à sua posição na estrutura ocupacional. Todos aqueles cuja situação ocupacional não é legalmente reconhecida tornam-se pré-cidadãos.

É na margem desse sistema, na esfera da "pré-cidadania", que as políticas assistenciais vão se desenvolver. As ações de assistência social desse período foram marcadas pelo "clientelismo particularista", utilizado como recurso político e moeda de troca de favores, pelo assistencialismo, e pela constituição de clientelas por meio da distribuição de benefícios sociais.

A Legião Brasileira de Assistência – LBA – foi criada em 1942 por Darcy Vargas, inicialmente para atender os filhos e familiares dos ex-combatentes da 2ª Guerra Mundial e, depois, foi reformulada para operar como agência assistencial na defesa da maternidade e da infância, dirigida pelas primeiras-damas do país e financiada com recursos provenientes dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP). Atendia, também, a população de baixa renda mediante a convênios com entidades. Com a unificação dos institutos previdenciários, foi transformada em fundação em 1966 e se integrou às agências da área previdenciária em 1974.

> A atuação da LBA caracterizava-se por centralizar a formulação, financiamento e a execução dos programas, pois mesmo nos casos em que a LBA firmava convênios com organismos privados, estes eram celebrados diretamente entre aquele organismo federal e a entidade assistencial local, sem qualquer interveniência dos poderes locais". (DRAIBE *apud* ARRETCHE, 2000, p. 170**).**

O período de 1943 a 1964 foi marcado por uma expansão fragmentada e seletiva, com avanços nos processos de centralização institucional nos campos de educação, saúde, assistência social e habitação popular.

Segundo Draibe (1992), até meados de 1960, houve seletividade no plano dos beneficiários da Previdência, heterogeneidade no plano de benefícios e fragmentação nos planos institucional e financeiro. O período de 1964 a 1977 é apontado como o da consolidação do sistema de proteção social, superando a forma fragmentada e a sociabilidade seletiva da etapa anterior, abrindo espaços para tendências universalizantes e políticas de massa com uma cobertura relativamente ampla. A autora conclui, com base em tais características, que, até meados de 1970, o padrão do *Welfare State* brasileiro poderia ser classificado como *meritocrático particularista*, que ergue suas bases sob os princípios do *mérito*, reproduzindo o sistema de desigualdades sociais já existentes, com aspectos redistributivos e igualitários, restritos à educação básica e à saúde de emergências.

> Se, de um lado, o governo federal executava sua política com base neste conjunto desarticulado e superposto de instituições que operavam isoladamente de forma centralizada, Estados e municípios também executavam suas ações, seja através da prática do "primeiro-damismo", seja através de seus órgãos locais de promoção social.(ARRETCHE, 2000, p. 171).

No fim da década de 1970 e a partir dos anos de 1980, o modelo *meritocrático* sofreu modificações no sentido de direcioná-lo para o tipo institucional redistributivo, que é um padrão caracterizado pela política universalista igualitária. Avançou na direção de programas assistenciais voltados para a "distribuição gratuita de bens e serviços sociais", atribuindo a esses programas o estigma de "face pobre da política social", fértil campo para as práticas assistencialistas e clientelistas. O sistema, mais que *garantir os mínimos sociais*, seguiu na direção da suplementação, por meio de programas assistenciais voltados para a distribuição gratuita de bens e serviços sociais. Pode-se dizer que foi conferida ao *Welfare State* uma tendência universalizante, mas, sobretudo, reforçou o seu caráter *meritocrático particularista*.

> As políticas assistenciais desenvolvidas durante o regime militar não chegaram a constituir um sistema nacional de assistência social dado que, embora as agências federais executassem centralizadamente seus programas, não existia um comando único no nível federal, nem havia integração e coordenação entre os três níveis de governo. (ARRETCHE, 2000, p.171).

A tendência universalizante do sistema não trouxe ao sistema brasileiro características do tipo *institucional redistributivo*. O nível mínimo oferecido, segundo critérios universalistas igualitários, ou pelo menos seletivos-gratuitos, reduziu-se ao conjunto de programas assistenciais, com predominância daqueles de suplementação alimentar, atendimento médico de urgência e educação básica.

Na década de 80, ocorreu um expressivo salto quantitativo nos programas educacionais, deixando muito a desejar no aspecto qualitativo. A LBA incrementou a sua obra assistencialista, implantando programas denominados "de caráter comunitário" que contribuíram fortemente para a cooptação dos movimentos sociais, sob a égide do discurso democrático da Nova República de Tancredo Neves, que dizia pretender *remover o entulho autoritário* do país.

Propostas de reforma para a área da Assistência Social já estavam presentes na agenda de reformas da Nova República. Em 1986, a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social apontou os principais problemas intrínsecos à assistência social, que seriam em grande parte responsáveis pela ineficácia e inefetividade de suas ações: concepção assistencialista; utilização clientelista das ações; insuficiência de recursos; fragmentação institucional; superposição de ações realizadas pelas três instâncias de governo; excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas federais; baixa qualidade de atendimento. (ALMEIDA *apud* ARRETCHE , 2000, p.173).

Essa mesma comissão ofereceu também sugestões: abandono de práticas clientelistas; substituição da visão assistencialista por uma concepção que associasse a assistência social à garantia de condições mínimas para o exercício pleno da cidadania; prioridade de atendimento aos grupos socialmente mais frágeis (crianças, idosos e deficientes); descentralização político-administrativa por meio da municipalização dos serviços; participação da sociedade na definição e gestão das políticas; a reestruturação do financiamento e criação de um fundo permanente, formado por recursos federais de ordem fiscal.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 apontou para um novo padrão de proteção social. Ampliou os direitos sociais e introduziu a Assistência Social como política integrante da seguridade social. Os princípios e os objetivos das políticas integrantes da seguridade social estão assim apresentadas no Cap.II, Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

. universalidade da cobertura e do atendimento;

. uniformidade dos benefícios e serviços de toda população;

. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

. irredutibilidade do valor dos benefícios;

. eqüidade na forma de participação do custeio;

. diversidade da base de financiamento;

. participação da comunidade, em especial trabalhadores, empresários e aposentados,

. caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade.

Entretanto, apesar dessa inovação indicativa de um modelo social-democrata, percebe-se que permanecem as tendências conservadoras. O padrão brasileiro de proteção social apresenta tendências contraditórias. Tanto as tendências que indicam o modelo meritocrático particularista quanto as tendências que apontam para um padrão institucional-redistributivo e, ainda, as tendências para o tipo residual devem ser compreendidas e discutidas no conjunto das transformações histórico-políticas pelas quais passa a sociedade brasileira.

Como afirma Raichelis (2000), a história da Assistência Social se configura pela ação de sujeitos e de instituições sociais sempre abertos a acordos conjunturais e pontuais, largamente utilizada como "moeda de troca" política. Isso tudo tendo em vista a baixa institucionalização, os interesses clientelistas e patrimonialistas, compondo um universo de práticas sociais nas quais as relações entre o estatal e o privado se interpenetraram, misturaram-se de tal forma que acabaram formando um conjunto muito difuso de ações, em que é muito difícil identificar as responsabilidades da sociedade e do Estado, no sentido de construir essa área como área pública. Como conseqüência, a Assistência Social passou a atuar na base do "caso a caso", sempre sujeita a manipulações personalistas, clientelistas e, até mesmo, à corrupção no uso dos recursos públicos.

Nesse sentido *é muito difícil a caracterização* da política de Assistência Social. Primeiro, todas as áreas de política social têm um expressivo segmento de programas de caráter assistencial, como, por exemplo, a merenda escolar, no interior da política educacional. Em segundo lugar, a execução de tais programas exige um aparato institucional específico, uma vez que a área da assistência comporta programas dirigidos a vários segmentos, como idosos, crianças, deficientes. Por fim, historicamente, "o que se convencionou chamar de política de assistência social no Brasil é, antes de tudo, a agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e descontínuo, desenvolvem programas voltados às camadas extremamente pobres". (ARRETCHE, 2000, p.169).

4.4 Acerca das relações entre descentralização e Assistência Social

Desde meados dos anos 80, como dito anteriormente, a agenda de redemocratização brasileira incluiu – entre um conjunto de outras demandas – um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social. Ele vem deixando sob a responsabilidade dos Estados e municípios boa parte de suas ações na área da saúde, educação e Assistência Social.

> Com a heterogeneidade inter e intra-regional do País e o nível de desigualdades existentes, a descentralização fiscal e as novas disposições da Carta de 1988, associadas à retração da União, não asseguraram que Estados e municípios ampliem de modo espontâneo e eficiente suas responsabilidades sociais. (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Alguns estudos têm demonstrado as contradições dessa descentralização. Arretche (2000) constatou como o alcance desse processo de descentralização recente é bastante variável entre diferentes políticas sociais e unidades da federação, inclusive no tocante a cada política em particular. Como afirma Arretche (1996), a descentralização, o resgate da dívida social, a participação social e política foram os principais norteadores de boa parte das propostas da reforma.

> Propôs-se a descentralização e a regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação; a descentralização, universalização e democratização dos programas de educação básica; o abandono de práticas clientelistas e a municipalização da assistência social como forma para que a prestação de serviços assistenciais equivalesse a um direito de cidadania; a unificação e a descentralização de um sistema nacional de saúde capaz de universalizar o atendimento à população. (ARRETCHE, 1996, p.54).

Com base em uma pesquisa que avaliou a descentralização das políticas de habitação, saúde, saneamento, educação e assistência social nos últimos anos, em Estados brasileiros de diferentes regiões e níveis de desenvolvimento, Arretche (2000) chegou a conclusões significativas. Levando em conta as desigualdades intra e inter-regionais e a fragilidade da maioria dos municípios pesquisados, a autora confirma a importância de fatores como a capacidade econômica, fiscal e técnico-administrativa, as condições políticas e a tradição cívica dos diferentes contextos para a dinâmica da descentralização. Ela constata que a variável mais importante para o sucesso da descentralização das políticas sociais é a existência de estratégias de

indução eficientes, formuladas e implementadas pelos níveis mais abrangentes do governo, interessados na reforma, “que possam reverter ou minimizar as condições adversas da natureza das diferentes políticas, do legado das políticas prévias e dos atributos estruturais dos Estados e Municípios”. (ARRETCHE, 2000). Mais concretamente, é a definição de regras de operação e mecanismos que incentivem a adesão do nível de governo a que se dirigem (municípios e Estados), proporcionando-lhes a capacitação técnico-administrativa necessária, reduzindo os custos financeiros envolvidos na instalação da infra-estrutura ou na manutenção dos serviços descentralizados, transferindo recursos em escala compatível com as novas atribuições e elevando o volume da receita disponível.

A idéia de descentralização da política de Assistência Social é antiga. Ainda que a Constituição de 1988 tenha alterado radicalmente as regras para prestação de serviços assistenciais, alterando a concepção de direitos de cidadania, incorporando a assistência à seguridade social, criando a renda mínima vitalícia sem vínculo contributivo e preconizando uma mais clara divisão de atribuições entre os três níveis de governo, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que regulamentou essa divisão de atribuições, só foi aprovada em 1993. Até fim de 1994, o executivo federal não tomou iniciativas no sentido de implementar as disposições preconizadas pela LOAS. O presidente Itamar Franco limitou-se a sancioná-la: “medidas efetivas na direção da descentralização por parte da União só foram tomadas no governo Fernando Henrique Cardoso”. (ARRETCHE, 2000, p. 174).

> Ainda que a ineficiência, ineficácia e inefetividade das ações nesta área fossem, em parte, atribuídas à forma centralizada da gestão, as mais importantes decisões da área de assistência social até o início dos anos 90 disseram respeito à sua inserção no campo da seguridade social, à incorporação da Doutrina da Proteção Integral e a adoção do princípio da universalidade como princípios constitucionais. (ARRETCHE, 2000, p. 174).

De acordo com Arretche (2000), até 1993, os avanços no campo da Assistência Social disseram mais respeito à definição de um campo particular de direitos e menos à distribuição de competências entre os três níveis de governo. Foi com a aprovação da LOAS, que se instituiu uma proposição explícita de reordenamento das funções entre os três níveis de governo.

> No modelo de descentralização proposto pela LOAS, o município deve ser o locus privilegiado da execução dos serviços assistenciais, o que inclui a prestação direta de serviços e a gestão dos convênios com entidades assistenciais. (ARRETCHE, 2000, p. 174).

Esse desenho institucional implica clara opção pela municipalização da execução dos serviços. O governo federal repassaria recursos para que os Estados e municípios selecionassem as instituições conveniadas e as controlassem. Nesse modelo proposto pela LOAS, resta um papel residual a ser desempenhado pelos Estados e que fortalece as relações entre executivo federal e municípios.

A partir de 1998, com a criação da SAS - Secretaria de Assistência Social, os recursos começaram a ser repassados segundo duas modalidades de gestão:

- estadualização: o Estado recebe os recursos, subconvenia os municípios e os municípios celebram os convênios e os gerenciam com as entidades privadas;
- municipalização: o município recebe os recursos e firma os convênios com as entidades assistenciais.

Para que os Estados e/ou municípios recebam os recursos federais e possam estabelecer-se como gestores dos convênios assistenciais, no plano local, a Loas prevê e a SAS exige que estes institucionalizem seu Fundo, Conselho e Plano de Assistência Social.

> Até 1997, os recursos federais dos convênios já existentes eram repassados para os governos estaduais – via Secretarias Estaduais de Ação Social – e estas tinham autonomia para geri-los, podendo repassá-los (ou não) para os municípios. (ARRETCHE, 2000, p. 176).

Na prática, informa Arreteche (2000), até 1997, os recursos foram transferidos para os governos estaduais; e estes tinham autonomia para repassá-los (ou não) aos municípios.

Mesmo que os municípios cumprissem as exigências organizacionais previstas na LOAS, não teriam nenhuma garantia, além da disposição do organismo estadual, de que receberiam os recursos que lhes eram devidos. Não existe nenhuma disposição legal que defina claramente os montantes de recursos a serem repassados, bem como seus critérios de distribuição.

Com o processo de regulamentação da LOAS, a Secretaria de Assistência Social manteve para si as prerrogativas de seleção e enquadramento de convênios, num claro recuo em relação às propostas municipalistas. Podemos constatar que, “mais do que lenta, a regulamentação instituída em outubro de 1997, (re)centraliza o processo de convênios e seleção de projetos”. (ARRETECHE, 2000).

O ECA e a LOAS representaram, de fato, uma mudança profunda na concepção das políticas de suas áreas. No campo da política da Assistência Social e da política da criança e

do adolescente, o princípio da municipalização foi estruturante. Entretanto, algumas questões relativas à compatibilidade e cobertura em relação a benefícios que eram prestados pela previdência social e LBA foram transferidas para a Assistência Social e têm sido negligenciados pelas esferas municipal, federal e estadual, gerando uma situação na qual nenhum deles assume a função, uma vez que as respectivas legislações não definem de forma clara as competências de cada esfera de governo na formulação, coordenação, execução e também no financiamento da política. No quarto capítulo esse tema será retomado.

Vários autores vêm sugerindo, desde os anos 80, que o papel dos municípios, no Brasil, foi significativamente alterado, e a sociedade civil assumiu novos e expressivos papéis nesse cenário. Eles protagonizaram a emergência de novos atores sociais coletivos na cena pública, o que nos leva à discussão de uma nova forma de interação entre Estado e sociedade.

Como mostramos, o Brasil, nos últimos anos, passou por profundas mudanças políticas e institucionais. Outra transformação que assistimos foi a crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, "impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do País, que alteraram o sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos". (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 29).

Com essas novas legislações, o município - principal cenário onde a complexidade dos problemas sociais se evidencia na prática - viu-se diante do desafio de criar estratégias e políticas destinadas a lidar com a questão social. Afinal, é na esfera municipal que vamos nos deparar com a precariedade de atendimento das crianças abrigadas, com a escassez ou má qualidade das escolas, com a precariedade de infra-estrutura, com a ausência de oportunidades de trabalho, com a falta de recursos ou a má utilização dos mesmos por parte das prefeituras.

O município, de acordo com Ferreira Netto (1995), apresenta características institucionais que o qualificam para o desempenho de um papel relevante na área das políticas sociais:

a) por estar próximo da população e, portanto, ser mais acessível a ela;

b) por estar presente junto à população, pode mobilizar recursos comunitários que se somem aos recursos públicos para a prestação de serviços e para a execução de obras;

c) por atuar em escala menor , costuma ser menos burocratizado e construir estruturas organizacionais menos dispendiosas, mais flexíveis, ágeis e sensíveis aos problemas da população;

d) por ter programas, políticas, projetos, ações que tendem a ser mais transparentes aos olhos da população, sujeitando-se mais ao controle social.

De acordo com o autor, no entanto, a utilização dessas potencialidades do município tem sido inibida por questões político-institucionais. Por um lado, a Constituição de 1988, na sua avaliação, fortaleceu o município ao reconhecer a sua condição de ente constitutivo da federação, reforçou as finanças, assegurou autonomia na aplicação de suas rendas e ampliou as suas competências. Por outro lado, a indefinição do papel e das responsabilidades do município leva a outras indefinições. Além disso, os municípios, completa o autor, enfrentam problemas organizacionais que limitam sua capacidade de atuação.

Em relação às finanças municipais, na Constituição de 1988, "apesar das pressões do movimento municipalista, as mudanças na competência tributária dos municípios não foram de maior profundidade". (BRASIL, 1988). Estima-se que a parte do município, na divisão intergovernamental da receita tributária, tenha evoluído de 11%, em 1988; para 13%, em 1989; de 16%, em 1990 para 18%, em 1991.

Nesse processo de reordenamento, a Secretaria de Assistência Social, órgão gestor para a área da assistência social, ficou fragilizado devido à falta de reconhecimento no nível federal como um *locus* específico para o ordenamento das ações de assistência social e pela forma como foi realizado o reordenamento, sem atender a prescrição legal de envolver os segmentos sociais da área. O projeto político previsto pela LOAS sofreu um retrocesso nesse período, principalmente a sua implementação enquanto política de Estado, sendo reforçadas as propostas de refilantropização da assistência social, conforme analisado por Yasbec (2004).

Em 2003, com a mudança de governo federal, foi criado o Ministério da Assistência Social, que devido a falta de clareza de um projeto, foi dada continuidade às propostas que vinham sendo executadas, sem mudanças efetivas no processo.

Com a mudança ministerial no início de 2004, assumiu a direção da Assistência Social uma equipe, que tinha uma base consensual no plano das idéias e passou a influenciar as ações concretas, implementando princípios éticos, políticos e programáticos que constituíam sua visão de mundo, alinhados com a concepção da assistência social como política pública e direito de cidadania. Como forma de implementar essas concepções, esse grupo propôs a criação do Sistema Único da Assistência Social, apontando para uma profunda mudança na organização da Assistência Social, que se efetivaria por intermédio de "uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania, a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos e um sistema de monitoramento de riscos e defesa de direitos". (SPOSATI, 2004).

No próximo capítulo, será discutido como o governo de Minas Gerais e a Prefeitura de Belo Horizonte vêm implementando, no nível de suas instâncias governamentais, esse novo desenho institucional que implica a determinação de novas atribuições para os municípios e para os Estados, particularmente no que diz respeito à política de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de risco.

No tocante à dissertação, interessa-nos conhecer e analisar o processo de implantação da política de abrigos para crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte. Esse processo, se bem apresenta características específicas relacionadas ao tema em questão, também reflete as condições mais amplas da política da Assistência Social mencionadas nesse capítulo.

5. A POLÍTICA DE ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM BELO HORIZONTE

No Brasil, a partir dos anos 80, como discutido anteriormente, as políticas públicas passaram por profundas mudanças institucionais, fruto de uma multiplicidade de processos que geraram alterações na ordem político-democrática e administrativa do Estado. Essas mutações tiveram desdobramentos sobre a revalorização do poder local e sobre a modificação das políticas municipais. Podemos citar, pelo menos, dois tipos de transformações: de um lado, uma ampliação da autonomia administrativa e política dos poderes municipais e transformações nas relações entre os atores públicos e privados; e, de outro, uma mudança na forma de conceber os programas sociais e de implementá-los.

De fato, a inovação institucional experimentada pelas políticas e programas sociais, foi e tem sido muito forte. O objetivo desse capítulo é identificar e analisar alguns traços da política de abrigos para crianças e adolescentes de Belo Horizonte, considerados importantes para os efeitos desse trabalho: (i) dadas as características históricas de centralização – de recursos, de poder decisório e administrativa – a **fragmentação institucional** marcou fortemente a constituição e operação dessa política; (ii) as **carências organizacionais e sistêmicas** tendiam a constituir obstáculos à coordenação e à gerência, bem como à implementação de inovações; (iii) a **ausência sistemática de tradição participativa** na formulação, no controle das ações e na execução dos serviços constituiu outro traço marcante da dinâmica da política.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao revogar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor e o Código de Menores, criou condições legais para que se desencadeasse uma série de mudanças, entre estas a que pretendia moldar uma nova institucionalidade para a política da infância e da adolescência, ou seja, transformações na formulação, na estrutura e no funcionamento dos organismos que atuavam na área. Ele introduziu mudanças no enfoque doutrinário da situação irregular para o enfoque da proteção integral. As políticas e ações assistenciais, além da defesa jurídica, passam a ser garantidas a quem delas precisar. Os destinatários da nova legislação não são apenas “os menores em situação irregular”, mas todas as crianças e adolescentes do Brasil.

Os métodos, as técnicas e a organização dos programas de atendimento sofreram uma radical revisão. De um lado, as crianças e os adolescentes não são mais tratados como objetos de intervenção disciplinar. De outro lado, deverão receber preferência na formulação e execução das políticas sociais. Para isso, a estrutura das políticas e programas voltados para a crian-

ça e o adolescente passa a se sustentar nos princípios da descentralização político-administrativa e participação da população por meio de suas organizações representativas.

Considerando a complexidade das situações vivenciadas pelas crianças e adolescentes em situação de risco, decorrente do caráter intersetorial de seus fatores, isso exige a articulação da política de atendimento como forma de superar as lacunas, sobreposições e atitudes contraditórias freqüentemente encontradas na ação dos órgãos públicos e das ONGs atuantes nesse campo.

No município de Belo Horizonte, a política de atendimento às crianças em situação de risco se dá por meio de vários atores institucionais, como pretende mostrar esse capítulo. Historicamente, as organizações não-governamentais e as governamentais assumem a responsabilidade pelo oferecimento desses serviços; ou seja, em alguns momentos, a iniciativa da execução foi de responsabilidade governamental, em outros, coube às organizações não-governamentais. A articulação interinstitucional exige o reconhecimento dessas características.

A análise, nesse capítulo, privilegiará a capacidade do poder decisório e administrativo dos níveis de governo municipal e estadual no atendimento ao público crianças e adolescentes em situação de risco. Serão considerados os meios de que dispunham tais governos para efetivar suas novas atribuições previstas na Constituição Federal de 88, no ECA e na LOAS, quanto ao atendimento de crianças, em cumprimento de Medida de Proteção abrigo em entidade (artigo 101, ECA).

Com relação ao governo municipal, a implantação do Programa de Abrigos, em 1995, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, SMDS, atual Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, SMAAS, órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Belo Horizonte, foi uma ação de fundamental importância da política de abrigo.

Com relação ao governo estadual, sua atuação, no município de Belo Horizonte, deu-se pela unidade da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM), denominada Centro Educacional do Horto, extinta legalmente em 1995, porém, fechada efetivamente somente em janeiro de 2004. A FEBEM vinculava-se, inicialmente, à Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, SETAS, criada por Lei delegada nº 34, de 28 de agosto de 1985. A FEBEM era o órgão do governo de Minas Gerais responsável pela coordenação e pela execução da política de proteção dirigida ao atendimento de crianças e adolescentes considerados em situação de risco pessoal e social. Em 1996, com a extinção da LBA e com o reordenamento institucional da Assistência Social em curso no governo do Estado, a antiga SETAS foi substituída

pela Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social , Criança e Adolescente, SETASCAD, atual Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, SEDESE.

Retomando nosso objetivo central, pretende-se abordar aqui: (i) a fragmentação institucional na constituição e operação da política de abrigos de Belo Horizonte; (ii) as carências organizacionais e sistêmicas das coordenações e gerências e, (iii) a ausência de tradição participativa na formulação, controle e execução da política. Por último, será examinado o potencial de articulação dos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente - o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; os Conselhos Tutelares; o Juizado da Infância e Juventude e o Ministério Público - para a implantação da Política de Abrigos.

A análise se baseia nas informações coletadas por meio de pesquisa documental e de entrevistas semi-estruturadas. Como fonte de dados, foram consultados os arquivos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes. Foram utilizados três diagnósticos. Dois abordaram o atendimento em abrigos não-governamentais do município de Belo Horizonte nos anos 1995 e no período entre 1998 a 2000. O terceiro diagnóstico analisou o atendimento na unidade da FEBEM de Belo Horizonte, Centro Educacional do Horto, realizado em novembro de 1994.

As entrevistas foram realizadas entre abril de 2005 e maio de 2007, com as pessoas consideradas relevantes para a pesquisa. Algumas entrevistas foram gravadas, mediante à autorização expressa do entrevistado. O roteiro que orientou a conversa possibilitou aos informantes abordarem livremente o tema. Foram entrevistados ex-funcionárias da FEBEM, técnicas da SMAAS, SEDESE, JIJ e coordenadores de ONGs de Abrigos. Todos retrataram as experiências vividas e as suas interpretações dos acontecimentos que marcaram o período aqui enfocado.

5.1 Atuação governamental no atendimento a crianças em situação de risco – o modelo FEBEM

No Brasil, como analisado no segundo capítulo, o Código de Menores, desde 1979 até julho de 1990, era a legislação específica destinada aos menores de 18 anos de idade, em “situação irregular”, ou seja, de acordo com essa teoria, os menores interessavam ao mundo das políticas sociais e do direito quando em situação de abandono, de carência, de vitimização ou

de infração penal. Nesse período, as agências policiais dispunham de um poder quase sem interdição. O Ministério Público restringia-se a conferir caução (fiança) legal aos atos praticados por agentes policiais e a justiça especializada, o Juízo de Menores, encarregado de determinar as medidas legais, com seus comissários, se limitava a executar a "fria letra do texto legal", deixando a cargo do poder executivo a implementação de medidas administrativas. "Daí o empreendimento dos executivos estaduais no sentido de edificarem verdadeiros monumentos de confiscos da liberdade de crianças e adolescentes". (ADORNO, 1993, p. 108). As medidas aplicadas ficavam na ambivalência entre a repressão e o paternalismo.

A partir de meados da década de 1980, difundiu-se uma nova forma de designar os "menores abandonados" que se encontravam nas ruas dos grandes centros urbanos – são os chamados "meninos de rua". Ao atingir a dimensão de um fenômeno nacional importante que marca e que é emblemático da situação da infância brasileira, o tema "meninos e meninas de rua" passa a ser explorado pelos diversos meios de comunicação. Eram crianças que faziam das ruas e praças o seu espaço de luta pela sobrevivência e até mesmo de moradia. Alguns deles, para garantir sua sobrevivência, realizavam pequenos serviços. Outras vezes, era a mendicância ou o cometimento de delitos como roubos, tráfico e prostituição. Eram menores perdidos, abandonados intencionalmente, ou que estavam perambulando pelas ruas das cidades, os "pivetes". Como resposta, o procedimento rotineiro da Polícia Militar e dos comissários do Juizado de menores era o recolhimento deles através, inclusive, de "arrastões" e posterior encaminhamento para internação nas FEBENs.

Como relata a técnica Nádia Queiroz Sales[8], entrevistada para esse estudo, muitas famílias, alegando dificuldades de relacionamento e motivos financeiros, solicitavam ao Juizado de Menores a internação dos seus filhos. Após acatar os pedidos dessas famílias, sem que ao procedesse o estudo social dos casos, o juiz classificava o menor como em situação irregular, e a maioria dos casos eram encaminhados para a instituição. Nos processos, em poucas linhas, o técnico deveria resumir a história social do menor e da sua família, em seguida o juiz fazia seu "despacho" constando nos processos, "encaminhar para internação e arquivar". Ali se encerrava o caso. Um dado interessante: 70% das internações eram feitas sem documentação. Eram pessoas sem registro de suas histórias.

A polícia militar também fazia muitos encaminhamentos de menores para a FEBEM do Horto. Na Praça Sete, no centro de Belo Horizonte, sempre eram vistos os microônibus

[8] Entrevista concedida pela técnica do Juizado da Infância e da Juventude de Belo Horizonte, no dia 17 de maio de 2007.

estacionados durante todo o dia, cheio de menores, ou à espera deles. Após o "recolhimento" era feito o Boletim de Ocorrência (BO), e todos eram levados para a Febem.

A sociedade, de modo geral, também queria a internação dos menores. De acordo com a entrevistada Bernadete Dutra[9], eram muitos os casos vindos de cidades do interior de Minas Gerais encaminhados por "políticos" (prefeitos, vereadores, deputados), padres e autoridades locais.

Até a criação, em meados da década de 70, do Centro Educacional do Horto, de Belo Horizonte, conhecido como a FEBEM do Horto, a execução das medidas legais de internação de menores, determinadas pela autoridade judiciária, estava a cargo de instituições de recolhimento e abrigo. O atendimento era realizado, basicamente, por quatro entidades, a Creche Nosso Abrigo, a Creche D. Maria, a Creche Estrela Guia e a Creche Irmã Ruth. Essas entidades, efetivamente, eram formadas por pessoas de boa vontade que acolhiam menores carentes e abandonados em suas casas, normalmente entre 30 e 50 crianças. Eram atendimentos realizados sem nenhuma forma de controle público. Não tinham fiscalização de qualquer espécie. Como, normalmente, os menores entravam lá e permaneciam institucionalizados sem perspectiva de saída, a rotatividade para gerar mais vagas era exceção. A questão da falta de vagas era um problema tão sério que acontecia muito de os próprios funcionários do Juizado levarem os menores para suas casas. Diante disso, sob pressão, o governo de Minas Gerais construiu o Centro Educacional do Horto.

Após a inauguração da unidade Centro Educacional, o Juizado, durante muitos anos, encaminhava os menores somente para lá. Nessa época, a estrutura administrativa da Febem, pejorativamente chamada de "boca aberta", não tinha critérios rigorosos para a internação. O perfil do grupo que se encontrava lá era composto tanto por menores carentes como infratores.

A concepção e a implementação das políticas públicas sociais destinadas às crianças e adolescentes em situação de risco, do governo estadual, não poderiam deixar de refletir os fenômenos e os processos decorrentes da transição democrática brasileira.

No contexto nacional, a ascensão de Ernesto Geisel à presidência do Brasil, em 1974, foi um marco fundamental no processo de transição do regime militar para o Estado de direito democrático. Esse processo se fez acompanhar de uma redefinição da forma e do conteúdo das políticas públicas, notadamente das políticas de conteúdo social. (MELO, 1989). O projeto de liberalização política do governo (entendido como o processo de extensão e redefinição de direitos – de expressão, associação etc.) estava estreitamente articulado com essa dinâmica,

[9] Entrevista concedida pela ex-técnica da Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente, no dia 9 de maio de 2007.

e deve ser apreendido como uma redefinição das relações Estado-sociedade. O impacto mais claro do projeto de liberalização e democratização foi trazer à arena decisória atores até então excluídos. As instituições da sociedade civil adquiriram ao longo do processo de abertura política cada vez mais legitimidade como interlocutor e, em alguns casos, foram incorporados à arena decisória. Como conseqüência, deu-se a criação de espaços políticos, uma vez que a experiência dos movimentos os conduziu a novas relações com o espaço público. (SADER, 1988).

Na área do atendimento de menores em situação de risco, podemos apontar, pelo menos, duas iniciativas, resultado desse processo no Estado de Minas Gerais. Em 1976, a FEBEM criou o Programa de Centro Integrado de Atendimento ao Menor, CIAME. A proposta educativa desse programa priorizava o trabalho com grupos de menores, adolescentes, suas famílias e a comunidade, em atividades diversificadas – desde recreação até formação profissional. Todas as atividades, inclusive as de lazer, eram planejadas e desenvolvidas com base em interesses e necessidades dos grupos e da própria caracterização da comunidade atendida.

No município de Belo Horizonte, foram construídos quatro CIAMESs em bairros periféricos. Ex-funcionárias da FEBEM, Maria das Mercês Mesquita[10] e Bernadete Dutra confirmaram, em entrevista, que o programa tinha legitimidade muito grande na comunidade onde estava inserido. Além do trabalho interno com os grupos de famílias, o CIAME atuava junto à comunidade, integrando-se às forças locais, propondo reflexões sobre as condições de vida da população e buscando alternativas para os seus problemas. (DUTRA; UBÁ, 1980).

Outro trabalho realizado, nesse período, que se insere na lista de experiências bem sucedidas, no Estado de Minas Gerais, foi o da Escola FEBEM "Barão de Camargos" de Ouro Preto. Sob a direção dos pedagogos Antônio Carlos Gomes da Costa e Maria José Gomes da Costa, eles conseguiram mostrar que era viável substituir as práticas correcional-repressiva por um modelo pedagógico de educação que se baseava no método Paulo Freire e no soviético Makarenko. Eram 180 meninas, incluindo, menores carentes ou portadoras de deficiência. Nas palavras de Antônio Carlos, "tratava-se de um desses depósitos de crianças e jovens que, na esteira da execução da política de bem-estar do menor, foram criados em todo país, sob o rótulo pomposo de 'programas sócio-terapêuticos'. As educandas começavam a compreender que o mundo era modificável e que isso passava pela luta e pela organização contra as arbitrariedades do poder". (COSTA, 1994, p.19).

---

[10] Entrevista concedida pela ex-superintendente da Superintendência da Criança e do Adolescente SUCAD, no dia 10 de maio de 2007.

Como parte desse processo, a sociedade civil, organizada em movimentos populares como o Movimento de Luta Pró-Creche, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a ONG Pastoral do Menor, citando alguns, começava a questionar o conteúdo e os métodos adotados pelas instituições de atendimento dos menores. Em Belo Horizonte, surgiram denúncias feitas pelos menores sobre maus tratos sofridos dentro dos muros da unidade da FEBEM, Centro Educacional do Horto. As fugas e reincidência de internações eram rotineiras. Acontecia, às vezes, de no mesmo dia, o mesmo menor ser encaminhado à FEBEM várias vezes pelo comissário do Juizado de Menores. Segundo a entrevistada Nádia Queiroz Sales:

> lá dentro não havia preocupações de ordem sócio-educativa. Era deficitária e até mesmo inexistente a articulação com o Juizado de Menores. A FEBEM era um órgão autônomo, independente e sem fiscalização do Poder Judiciário. Fazia parte da sua dinâmica a transferência de menores para outras unidades localizadas em cidades do interior do Estado, sem o conhecimento ou autorização da família. Esses procedimentos, nessa época, eram rotineiros. (Nádia Queiroz Sales).[11]

No fim dos anos 80, os técnicos do Juizado, diante das denúncias feitas pelos menores e do próprio posicionamento profissional deles, solicitaram ao juiz autorização para fiscalizarem as unidades da FEBEM da região metropolitana de Belo Horizonte. O juiz autorizou a fiscalização, porém, a instituição não permitiu a entrada dos técnicos e dos promotores. Em resposta à recusa, o juiz assinou uma portaria obrigando a instituição a abrir suas portas para a fiscalização. Foi constatado que as condições do atendimento eram extremamente precárias: menores dormindo em camas de alvenaria sem colchões (apenas algumas tinham colchões), roupas sujas e sem condições de uso, a proporção de meninos atendidos por monitor era enorme, a péssima qualidade dos alimentos servidos em bandejões, meninos dormindo até meio dia, sem nenhuma regra e limite, abusos sexuais entre os internos e várias outras irregularidades.

Diante disso, foi aberto um processo contra o Estado de Minas Gerais e muitos funcionários da FEBEM foram afastados. As fiscalizações continuaram sendo feitas, sem aviso prévio e até nos finais de semana. Esse período coincidiu com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esses acontecimentos se tornaram possíveis, também, pelo trabalho pioneiro de diversas pessoas. Antônio Carlos Gomes da Costa, no trecho abaixo, sintetiza o sentimento daque-

[11] Entrevista concedida pela técnica do Juizado da Infância e da Juventude, no dia 17/05/2007.

les que acreditavam na construção de um novo rumo da política de atendimento de crianças em situação de risco:

> A verdade é que, num Brasil que avançava em seu processo de redemocratização, não cabia mais um conjunto de práticas de controle social da infância e da juventude de características tão marcadamente autoritárias como aquelas da política de atendimento inscritas no código de Menores e na Política Nacional do Bem-Estar do Menor. À violência das polícias e às medidas subjetivas e discricionárias dos juízes somavam-se as práticas de atendimento assistencialistas e correcional-repressivas dos órgãos executores, para resultar num sistema sobre cuja perversidade tudo o que se escreveu até hoje é muito pouco, quando se pensa em retratar, realmente, o que foram as últimas décadas (do século XX) para as crianças e adolescentes em situação de risco em nosso país. (COSTA, 1994, p. 148).

Nos primeiros anos da década de 1990 o atendimento a esse público, em Belo Horizonte, ainda era feito basicamente pela FEBEM pela execução direta de ações e da compra de vagas em ONGs conveniadas com o Estado. Por outro lado, o ECA atribuía uma nova divisão de trabalho e responsabilidades entre as instâncias judiciárias, as instâncias executivas e as organizações não-governamentais. São várias as transformações institucionais previstas, tema que será discutido no item seguinte.

5.2 O modelo de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco previsto no ECA e sua implantação em Belo Horizonte

Como discutido anteriormente, três ordens de mudanças institucionais se processavam: o ECA, a gestão com participação e a descentralização. As mudanças na legislação, entretanto, demoraram a ser transformadas em prática.

Em 1990, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente foi promulgado, e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor foi extinta, na prática, por longos anos ainda irão conviver a visão orientada pela perspectiva assistencialista e as inovações introduzidas na política de atendimento dirigida às crianças e adolescentes em situação de risco.

O Estatuto, conforme Costa (1994), reorganiza o campo das políticas públicas da criança e do adolescente ao incluir no elenco das linhas de ação da política de atendimento (art. 87), a defesa jurídico-social, a assistência médica e psicossocial aos vitimizados por alguma forma negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão. Essa reorganização agrupa e hierarquiza as políticas, dividindo-as em políticas sociais básicas; políticas assisten-

ciais e programa de proteção especial para crianças e adolescentes cujos direitos forem ameaçados ou violados. Os abrigos são instituições que compõem, com outros serviços, essa rede de atendimento caracterizada como proteção especial.

Na área do trabalho sócio-educativo, novos enfoques irão substituir as práticas assistencialistas e correcional-repressivas por uma proposta de trabalho sócio-educativo baseado na noção de cidadania. Mudaram, também, as diretrizes da política de atendimento. Essas irão se fundamentar na descentralização decisório-gerencial, na articulação interinstitucional e na participação popular paritária na tomada de decisões, na coordenação e controle das ações em todos os níveis. Os Conselhos de Direitos constituem o principal instrumento desse novo modelo de gestão, dotado de competência deliberativa na formulação de diretrizes das políticas e de controle das ações. Como já foi ressaltado, dadas as características históricas de centralização – de recursos, de poder decisório e administrativa – a fragmentação institucional marcou fortemente a constituição e operação da política de assistência social.

Além disso, a ausência sistemática de tradição participativa na formulação, no controle das ações e na execução dos serviços constituiu outro traço marcante da dinâmica da política. Para o pleno exercício do poder participativo, cada Conselho controla um Fundo (art. 260, parágrafo 2º), constituído por recursos da União, dos Estados ou dos Municípios, segundo o caso; além das doações dedutíveis do imposto de renda (art. 260 do ECA), das transferências intergovernamentais (art. 261 do ECA) e, nos casos dos Fundos municipais, pelas multas previstas no Estatuto.

Nesse contexto, a municipalização supera o conceito tradicional de “prefeiturização”, ou seja, a pretexto de *descentralizar*, transferir toda a responsabilidade quanto à gestão de equipamentos e serviços federais e estaduais instalados nos municípios para as Prefeituras sob a égide, porém, dos interesses políticos gestados naquelas esferas, perpetuando-se a prática da barganha entre poderes e verbas. O fortalecimento dos municípios aproxima o processo decisório do nível de execução, de tal maneira que em cada localidade sejam criados e mantidos programas em função de suas peculiaridades, facilitando o controle social da qualidade das decisões tomadas e das ações executadas. O adequado funcionamento do novo modelo exige a adoção de políticas descentralizadoras, articuladoras e participativas.

As carências organizacionais e sistêmicas constituíram outro obstáculo à coordenação e gerência, bem como à implementação de inovações, problemas típicos de escassez de redes públicas de serviços sociais. (DRAIBE, 1997).

O fato é que o ponto de partida para a efetiva superação desse “passado sombrio”, como afirmam diversos autores, ao se referirem aos motivos institucionais e organizacionais,

que, até os anos 80, lograram construir as estruturas básicas das políticas sociais brasileiras; foi a instauração de novas capacidades das políticas sociais para enfrentar adequadamente o alto grau de centralização e a fraca tradição participativa da sociedade na formulação e execução dos programas sociais.

As dificuldades não são poucas, nem pequenas. Três delas podem ser identificadas, segundo Adorno (1993). Em primeiro lugar, é preciso considerar que a aplicação das normas contidas no Estatuto requer profundas alterações na filosofia e nos programas de trabalho. Na medida em que o eixo central do novo texto legal repousa na concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direito, torna-se imperativo, na formulação e implementação de diretrizes, olhar o ponto de vista desse sujeito e não dos interesses do poder público ou das entidades. Esse imperativo recomenda, por conseguinte, mutação significativa nas mentalidades profissionais, que agora deverão se manifestar mais sensíveis à cultura infantil e de adolescentes.

Um segundo problema diz respeito às rotinas técnicas e administrativas. É necessário tornar os recursos, rotinas e instrumentos como meios para alcançar fins socialmente desejáveis, quais sejam garantir os direitos de crianças e de adolescentes.

Em terceiro lugar, cabe indagar a propósito da coordenação e conexão entre serviços e políticas de diferentes ordens. No Brasil, como tem sido largamente demonstrado pelos especialistas, as políticas sociais são fragmentárias.

Somam-se a essas características os fatores organizacionais inerentes às políticas e aos programas sociais, em geral apontados por Sulbrandt (1994): os programas sociais, geralmente, dependem de uma pluralidade de organismos, o que faz com que as decisões dependam de uma complexa rede de negociação permanente entre os diversos atores e os diversos níveis de governo, o que gera modificações no conteúdo e nos prazos dos programas.

A adesão e a qualificação dos recursos humanos são fatores críticos na execução dos programas sociais, pois sua ação pode modificar substancialmente a direção e o conteúdo de tais programas. A precariedade de informações sobre a execução dos programas que permitam seu acompanhamento, tende a dificultar o gerenciamento dos programas e políticas. As políticas e programas sociais têm lugar num ambiente particularmente caracterizado pela turbulência e pela pluralidade de atores, o que resulta em modificações dos programas, no público atendido, nas metas e na duração.

Soma-se a isso a tradição das políticas sociais de práticas de clientelismo particularista. O clientelismo é caracterizado pelo controle político discricionário sobre a burocracia pública e sobre os extratos mais pobres de uma região pelo chefe político local, geralmente um

grande proprietário de terras – nas regiões predominantemente rurais e pelo populismo nos centros urbanos, faz das políticas sociais alvo preferencial de práticas de clientelismo particularista. (COSTA, 2002).

A apresentação da política de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco em Belo Horizonte, realizada nesse capítulo, comprova vários desses pontos assinalados por Sulbrandt, como será mostrado a seguir.

5.2.1 O Conselho de Direitos e as primeiras ações para criar uma política de abrigos de Belo Horizonte

Até 1993, a discussão de uma política de abrigos de Belo Horizonte era incipiente, tanto por parte do poder público quanto da sociedade civil. A implantação da nova estrutura organizacional, nos termos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, encontrou um processo já em curso na cidade.

Em meados dos anos 1980, a questão do menino e menina de rua era emblemática da infância em situação de risco no Brasil. A correta compreensão dessa problemática, conduzia à percepção de uma abordagem inovadora da questão do atendimento aos meninos e meninas de rua. Como afirma Costa, era o começo de um processo de reversão da política brasileira de atendimento aos direitos da infância e da juventude. (COSTA, 2002, p.133).

Em Belo Horizonte, segundo Cira Sampaio[12], “embora, nesse momento, não se tivesse uma visão muito nítida da natureza e dos desdobramentos do que vinha pela frente, uma coisa, no entanto, era certa: era preciso começar a fazer alguma coisa”.

No ano de 1987, com o tema da Campanha da Fraternidade “Quem acolhe o menor, acolhe a Mim”, ganhou força a mobilização em torno dessa discussão. A entidade Pastoral do Menor, de Belo Horizonte, seguindo orientações nacionais como estratégia de articulação, fez um catálogo de todas as entidades e setores envolvidos na defesa dos direitos da criança no município. Foram identificadas cerca de 46 unidades de atendimento. A Pastoral convocou as ONGs, o CIAME, a FEBEM e o Juizado de Menores para discutir a situação do atendimento em Belo Horizonte. As reuniões eram mensais, as entidades refletiam sobre como faziam o atendimento, os princípios que orientavam as suas ações etc. Paralelamente, eram realizadas capacitações sobre cidadania, democracia, entre outros temas.

---

[12] Entrevista concedida pela ex-coordenadora do Programa de Abrigos da SMAA no dia 26/05/2007.

O processo de mobilização para a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente Estadual e Municipal se iniciou logo após a promulgação do ECA, apoiando-se fundamentalmente nas organizações já existentes e que trabalhavam em conjunto.

O CMDCA-BH foi implantado no último ano da gestão do prefeito Eduardo Azeredo (PSDB). Os primeiros conselheiros tomaram posse, em janeiro de 1992, para um mandato de dois anos.

Para criar um Conselho de Direitos, como determina o ECA, é preciso aprovar uma lei que formalize o seu funcionamento, o dos Conselhos Tutelares (CTs) e o do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA). Em Belo Horizonte, as entidades de defesa, promoção e/ou atendimento de crianças e adolescentes se articularam e, após um processo de mobilização, foi promulgada a lei nº 5.969, em 30 de setembro de 1991, que criou o CMDCA-BH, os Conselhos Tutelares e o FIA. Essa lei teve, porém, vida curta: em 20 de novembro de 1992, foi substituída pela Lei 6.263[13], que estabelecia o processo de eleição dos conselheiros tutelares, realizado sob a responsabilidade do CMDCA e sob fiscalização do Ministério Público.

Os conselheiros de direito aprovaram, na primeira gestão, de 1992, o Regimento Interno que definia a organização e o funcionamento do Conselho. Pelo regimento, deveriam ser criadas comissões temáticas de trabalho, como mostra o anexo B. A primeira comissão a ser criada foi a de Acompanhamento e Assessoria aos Conselhos Tutelares, seguida pela Comissão de Registro de Entidades e Inscrição de Programas e a Comissão de Abrigos, para citar algumas.

Os Conselhos Tutelares são órgãos encarregados de zelar pelo cumprimento do ECA (art. 136 do ECA). Eles têm como atribuições, entre outras, aplicar as medidas de proteção previstas no artigo 101, entre elas, a medida de proteção abrigo em entidade. Em Belo Horizonte, os CTs foram instituídos para primeira gestão de 1993-1996. Foram eleitos cinco conselheiros para cada região administrativa da prefeitura, conforme divisão: Regional Barreiro, Regional Centro-Sul, Regional Leste, Regional Nordeste, Regional Noroeste, Regional Norte, Regional Pampulha e Regional Venda Nova. Tomaram posse no dia três de maio de 1993.

No fim de 1994, os Conselhos Tutelares realizaram a avaliação anual do trabalho e apontaram, pela primeira vez, a insuficiência de abrigos como um dos grandes problemas na rede de atendimento. Em janeiro de 1995, uma comissão de conselheiros tutelares encami-

---

[13] Após vigorar por onze anos, a Lei 6.263 foi revogada pela Lei 8.502, de 06 de março de 2003, visando a adequar a legislação às mudanças da dinâmica do Conselho de Direitos. Essa lei previa que o Conselho será composto por 16 membros: 8 representantes governamentais e oito de Organizações Não-Governamentais, que têm como fim a defesa ou atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

nhou ao CMDCA o ofício encaminhando o documento "Abrigo municipal para crianças e adolescentes de Belo Horizonte", propondo a criação, pela prefeitura, de serviços de retaguarda ao seu trabalho (programas de socialização em meio aberto, programas de atendimento dirigidos aos grupos familiares etc). Como prioridade, os conselheiros elegeram a criação de um abrigo municipal para atender crianças e adolescentes com medida de proteção abrigo. Para ilustrar a necessidade de criação dos abrigos, a comissão apresentou alguns dados do número de casos de medida judicial para abrigamento de crianças e adolescentes aplicadas durante o período de um ano e meio de existência dos conselhos, como mostra a tabela 1:

TABELA 1

Demanda de abrigos, segundo total de casos atendidos pelos conselheiros tutelares de Belo Horizonte- 1995

Regional/Conselho Tutelar	Total de casos atendidos	Demanda de abrigos
Barreiro	610	35
Centro-Sul	1410	352
Leste	762	270
Nordeste	607	15
Norte	365	25
Noroeste	673	33
Oeste	743	51
Pampulha	687	100
Venda Nova	1000	200
Total	**6.857**	**1.081**

Fonte: Documento "Abrigo municipal para crianças e adolescentes de Belo Horizonte" formulado pelos conselheiros tutelares.

Para dar prosseguimento a essa proposta dos conselheiros, o CMDCA formou a Comissão de Estudos e Implantação do Programa de Abrigos, vinculada à Comissão de Abrigos. A Comissão de Estudos constituiu-se originalmente dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), Conselhos Tutelares e secretaria executiva do CMDCA. Posteriormente, representantes da Secretaria Municipal de Saúde foram convidados para integrar o grupo.

A Comissão elaborou um Projeto de Implantação de Abrigos, sistematizando as características gerais dessa proposta de atendimento, em conformidade com o ECA, equacionando-as dentro da realidade do município. Determinou-se como meta a implantação de quatro abrigos com recurso do FIA, por meio de ONGs, em convênio com a SMDS, conforme diretrizes determinadas pelo CMDCA. Essa proposta inicial foi amplamente discutida com diferentes instituições, tais como: Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Conselhos Tutelares e ONGs. Após sua aprovação, buscou-se estabelecer contato com todas as ONGs regis-

tradas no CMDCA sob o regime de abrigo, visando à implantação dos abrigos propostos. Seguiram-se visitas às organizações, apresentando as diretrizes e os critérios estabelecidos. Nesse momento, foram encontradas muitas dificuldades que acabaram por impedir a efetivação do Projeto de Implantação de Abrigos.

Além de formar a Comissão de Estudos e Implantação do Programa de Abrigos, o Conselho de Direitos, encaminhou ofício (Ofício CMDCA nº 021/95)[14] para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com parecer sobre a proposta dos conselhos tutelares. O CMDCA afirmou que não fazia sentido patrocinar a criação de abrigos desconhecendo a realidade no município sobre criança pequena. Esse enfoque do Conselho pode ser constatado na entrevista da técnica da secretaria executiva à época:

> O ECA vinha para romper com a política para criança e adolescente baseada no Código de Menores, que previa para essas crianças os internatos, os orfanatos, as Fundações do Bem-Estar do Menor (FEBENS). Até então, o que caracterizava a política de abrigamento era a institucionalização prolongada de crianças e adolescentes, o que se contrapunha às diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, que considera o Abrigo uma medida de proteção excepcional e transitória. Mas não era isso que se verificava na cultura das Organizações e das entidades responsáveis pelo abrigamento, que, inclusive, eram conveniadas com a Prefeitura de Belo Horizonte, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.(Maria Thereza Fonseca)[15].

A questão do abrigamento não envolve apenas uma dimensão técnica, mas também cultural. No Brasil, historicamente, como mostrado no segundo capítulo, a política da criança e do adolescente, em situação de risco, sempre teve formato da institucionalização, do entendimento de que família pobre é uma família irregular, irresponsável, negligente e incompetente para zelar pelos seus deveres de guarda, sustento e proteção de suas crianças e adolescentes. A proposta da política não era de apoiar essas famílias para que elas pudessem apoiar os seus, mas privá-las do contato. Essas crianças se tornaram “filhos do governo”. O governo seria mais hábil na sua educação. Como relatado:

> Esse período caracteriza também a fase inicial do CMDCA, criado em 30 de setembro de 1991. A equipe técnica do Conselho discutia muito a adequação das políticas dirigidas para esse segmento, a identificação dos recursos, o cadastramento de enti-

[14] Ver anexo L.
[15] Entrevista concedida pela técnica da secretaria executiva do CMDCA em 27/06/2006.

> dades de atendimento, bem como seu acompanhamento. **Foi um momento muito rico, de muita 'ebulição'**. (Maria Thereza Fonseca).[16]

Conforme consta no documento formulado pelos Conselheiros de Tutelares de 1995[17], a criação de abrigos, portanto, poderia até se dar, mas antes deveria ser feito um diagnóstico dessa modalidade de atendimento no município para identificar quantas eram as instituições; qual o tempo de permanência das crianças nelas; qual o motivo da entrada, enfim, que se fizesse uma primeira aproximação nessa modalidade de atendimento.

Diante disso, a Comissão de Abrigos do CMDCA, preocupada, por um lado, em atender à demanda dos conselhos tutelares e, por outro, com a histórica segregação, exclusão e institucionalização de crianças e adolescentes no município, deliberou pela realização de um diagnóstico e pela criação de um espaço de interlocução permanente entre as ONGs, Conselhos Tutelares, SMDS e Juizado da Infância e Juventude (JIJ). Esse é o início do que passaria a ser conhecido como **Fórum de Abrigo**. Ele teria o objetivo de contribuir, inicialmente, na formulação das diretrizes da Política de Abrigo no município de Belo Horizonte, tendo em vista o reordenamento institucional do atendimento de crianças em situação de risco.

5.2.1.1 Diagnóstico das ONGs de abrigo de Belo Horizonte - 1995

O "diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos não-governamentais do município de Belo Horizonte" foi realizado, em 1995, pelo CMDCA e coordenado pela SMDS. Ele propunha conhecer a realidade do atendimento em abrigos para orientar uma ação mais planejada. Para isso, procurava focalizar não apenas as deficiências ou faltas, mas também indicar as potencialidades dos abrigos. Ele foi o primeiro de uma série de diagnósticos do atendimento a crianças e aos adolescentes abrigados em Belo Horizonte.

Durante muito tempo, o diagnóstico do CMDCA foi o único documento sobre os abrigos de Belo Horizonte. Foi, entre todos os diagnósticos realizados posteriormente, o que se tornou referência. Razão pela qual é incluído nesse capítulo. O detalhamento das informações do diagnóstico é importante para a visão da problemática e das questões que serão objeto da

---

[16] Entrevista concedida pela técnica da secretaria executiva do CMDCA em 27/06/2006
[17] Ver Anexo L.

política de abrigos no município. O diagnóstico possibilitou o conhecimento da situação das ONGs de Abrigo naquele momento. Além disso, a difusão das informações teve repercussões diretas na estruturação de uma política de abrigos. Alguns aspectos desse resultado interessam particularmente à discussão feita nesse trabalho.

Os dados do diagnóstico foram coletados junto a um universo de vinte e oito organizações não-governamentais registradas no CMDCA como Abrigos, localizadas em Belo Horizonte, no ano de 1995 (anexo C). Elas estão distribuídas nas nove regionais do município, conforme divisão administrativa da PBH: Regional Barreiro, Regional Centro-Sul, Regional Leste, Regional Nordeste, Regional Noroeste, Regional Norte, Regional Pampulha e Regional Venda Nova.

Das vinte oito organizações entrevistadas para o diagnóstico, cinco se subdividiram em unidades, perfazendo um total de quarenta e uma unidades de atendimento, que abrigavam, à época da pesquisa, 866 crianças e adolescentes.

Do total de ONGs, vinte e cinco são filantrópicas e três familiares. Das vinte e cinco filantrópicas, dezenove são de cunho religioso, isto é, evangélicas (07), católicas (06) e espíritas (06).

Em relação à fonte de recursos financeiros**,** onze mantinham, à época, convênio. O convênio era uma ação de parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte e as entidades sociais. Consistia na definição de critérios de conveniamento, na explicitação das responsabilidades, compromissos e direitos de cada uma das partes envolvidas. Essa parceria visava à melhoria da qualidade de atendimento, responsabilizando o poder público pelo financiamento, acompanhamento dos serviços e pelo controle da aplicação das verbas públicas. Os recursos repassados por convênios deveriam ser aplicados, exclusivamente, no cumprimento do objeto do convênio, ou seja, no atendimento em regime de abrigo às crianças e adolescentes de 0 a 18 anos em seus aspectos: físicos, psicológicos e sociais. Assim, a prestação de serviços devia estar orientada por exigências mínimas fundamentais, adequadas, aplicáveis e não discriminatórias, aceitas de forma consensual pelas partes envolvidas. (CMDCA, 1997, p.16).Outros recursos advinham de doações oriundas de diversas fontes como empresas, igrejas, particulares e recursos internacionais. Em geral, essas doações caracterizavam-se mais como esporádicas do que sistemáticas.

Vê-se pela tabela 2 que das vinte oito organizações pesquisadas, seis atendiam crianças e adolescentes com trajetória de vida na rua. Esse dado mostra que a política de atendimento, para ser bem sucedida, tinha que pensar estratégias específicas para crianças com vivência de rua. Ainda, nessa tabela, chama a atenção as características das entidades que decla-

raram atender crianças de extrema pobreza, mães solteiras, filhos de mães trabalhadoras, todos esses motivos de abrigamento, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não seriam isoladamente razão de afastamento da família.

TABELA 2

Número de ONGs de abrigo por tipo de população atendida/ 1995

Características da População Atendida	**Total**
Crianças e adolescentes com trajetória de rua	6
Crianças/adolescentes favelados de extrema pobreza	5
Crianças/adolescentes encaminhadas por pessoas ou instituições diversas	4
Crianças órfãs e abandonadas	3
Crianças de 0 a 6 anos	2
Mães solteiras e seus filhos e mães com filhos de 0 a 6 anos	2
Crianças/adolescentes pobres de 7 a 14 anos	1
Crianças sem família até 4 anos de idade	1
Filhos de mães trabalhadoras que não têm onde deixar os filhos durante o dia	1
Crianças sem família a partir de 7 anos de idade	1
Crianças sem família de 7 a 10 anos	1
Filhos de presidiários ou ex-presidiários	1
Total	**28**

Fonte: Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos não-governamentais do município de Belo Horizonte 1995

a) – Perfil e situação dos abrigados

O diagnóstico mostra que, no ano de 1995, o maior índice de crianças e de adolescentes abrigados, nas organizações não-governamentais, encontrava-se na faixa etária de 7 a 12 anos (41,04%). O restante deles estava distribuído da seguinte forma: 19,40% na faixa etária de 0 a 6 anos; 20,90% entre 13 e 14 anos; 15,67% entre 15 e 18 anos e 2,99% acima de 18 anos.

Os dados que se referem à etnia revelam que 20,89% eram constituídos por brancos. Os negros (23,13%) e morenos (39,55%) constituíam a maioria da população abrigada (62,68%).

b) - Motivos do abrigamento, órgãos encaminhadores, e tempo de permanência no abrigo

Em 1996, o UNICEF encomendou uma pesquisa à Coordenação de Estudos e Pesquisas Sobre a Infância (CESPI), da Universidade de Santa Úrsula, sobre a produção acadêmica, na década de 80, da temática infância. De acordo com essa pesquisa, um grande número de estudos sobre a questão da internação de crianças em instituições de assistência para menores chamava a atenção para dois dados: os motivos de internação dos menores e os efeitos da internação nas suas vidas. Os estudos indicaram que, embora nem sempre a dificuldade financeira das famílias tenha sido apontada como a causa imediata da internação dos filhos, a pobreza era um fator determinante.

TABELA 3

Número de crianças e adolescentes abrigados nas ONGs de Belo Horizonte segundo motivos do encaminhamento/1995

	Motivos	Total	Percentual
Referentes à criança ou adolescente.	Rebeldia/desobediência	05	02,65
	Uso de drogas	05	02,65
	Fuga de casa	02	01,06
	Permanência na rua	14	07,41
	Roubos	02	01,06
Referentes à família	Morte da mãe	10	05,29
	Pai desconhecido	04	02,12
	Falta de moradia	23	12,17
	Problemas psiquiátricos	06	03,17
	Extrema pobreza/desemprego	09	04,76
	Violência doméstica	20	10,58
	Mãe trabalha fora	24	12,70
	Alcoolismo	08	04,23
	Abandono	24	12,70
	Falta de escola próxima	04	02,12
	Sem informação	29	15,34

Fonte: Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos não-governamentais do município de Belo Horizonte - 1995

Quando olhamos a tabela 3 os dados apresentados mostram que se somados os motivos de abrigamento por razão sócio-econômicas, como, falta de moradia (12,17%), extrema pobreza/desemprego (4,76%), mãe que trabalha fora, (12,17%), falta de escola próxima, teremos cerca de 30% dos motivos apontados. A pobreza, portanto, aparece como um fator que conduzia à internação. Esses dados, portanto, confirmam a pesquisa do CESPI.

Outra causa que a pesquisa do CESPI chama a atenção é sobre a dificuldade da família em lidar com a conduta da criança, levando-a muitas vezes à internação. Nesse caso, é a pró-

pria família que procurava a instituição de internação ou o Juizado de Menores para auxiliá-la na tarefa de disciplinar seus filhos. Na tabela 3, dentre os motivos apontados na pesquisa de Belo Horizonte, que se referem à conduta da criança/adolescente, destacaram-se: rebeldia/desobediência (2,65%), uso de drogas (2,65%), fuga de casa (1,06%), permanência na rua (7,41%), roubos (1,06%).

Um outro índice significativo reside na violência doméstica, que, na pesquisa, envolveu maus tratos e violência sexual. A violência psicológica e a negligência (falta de cuidados básicos) não foram declarados. O número de "abandonados" também representou um índice alto (12,70%). Foram incluídas nessa categoria crianças oriundas de outras instituições, sem informação de sua história ("encontrada na rua e encaminhada à FEBEM"); "abandono da mãe", crianças e adolescentes com mães/avós "sem condições de cuidar", por razões diversas (miséria, prostituição). Apareceu um caso em que a mãe se encontrava presa e o pai, na rua.

Os motivos apontados, no diagnóstico para o encaminhamento ao abrigo, foram declarados, na sua maioria, por pessoas da família, ao procurar diretamente o abrigo, havendo poucos casos encaminhados pelos Conselhos Tutelares ou Juizado, como mostra a tabela 4.

A tabela 4 mostra, ainda, que se somados os familiares que encaminhavam crianças e adolescentes para os abrigos, totalizavam 55 abrigamentos, confirmando a tendência das pesquisas de outras localidades do Brasil realizadas pelo CESPI.

TABELA 4

Número de crianças e adolescentes abrigados nas ONGs de Belo Horizonte, segundo responsável pelo encaminhamento/1995

Responsável pelo encaminhamento		**Total**
Conselho Tutelar		13
Juizado		6
Familiares	Pai	2
	Mãe	43

	Avós	2
	Irmãos	3
	Tios	3
	Pais	1
	Primos	1
Outra instituição de abrigo		4
Miguilim (programa da SMDS/PBH)		2
FEBEM		12
Religiosos		3
Pessoa conhecida		5
Próprio Jovem		4
Própria instituição		1
AMAS		1
Educador Social		4
Não Consta		24
Total		**134**

Fonte: Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos, não governamentais do município de Belo Horizonte 1995.

O tempo de permanência na instituição mostra que 26 (19,4%) crianças e adolescentes abrigados estiveram na instituição no período entre 4 a 10 anos, sendo que 15 (11,28%) estiveram em período entre 04 a 06 anos; 11 crianças e adolescentes se encontravam na instituição entre 06 a 10 anos, e houve 01 que esteve mais de 10 anos no abrigo. Os dados mostram que 48 (36%) dos abrigados não souberam informar e/ou não tiveram registro do tempo de permanência na instituição.

TABELA 5

Número de crianças e adolescentes abrigados nas ONGs de Belo Horizonte segundo tempo de permanência/1995

Tempo de Permanência	Total	Percentual
1 Mês	0	00,00
1 a 2 meses	4	03,01
2 a 4 meses	6	04,51
4 a 6 meses	3	02,26
6 meses a 1 ano	10	07,52
1 ano a 2 anos	15	11,28
2 anos a 3 anos	20	15,04
4 anos a 6 anos	15	11,28
6 anos a 10 anos	11	08,27
Mais de 10 anos	1	00,75
Sem informação	48	36,09

Fonte: Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos não-governamentais do município de Belo Horizonte - 1995

Como conseqüências do diagnóstico do CMDCA, para a política da criança e do adolescente de Belo Horizonte, podemos destacar dois resultados:

I) A formulação de recomendações para o CMDCA, a SMDS e as ONGs de Abrigo.

As recomendações dirigidas ao Conselho de Direitos foram no sentido de reforçar uma das suas principais atribuições já previstas no ECA, qual seja, de órgão normalizador de diretrizes e procedimentos da política municipal dos direitos da criança e do adolescente, pela formulação e aprovação de Resoluções. Ele deveria, de acordo com as recomendações, estabelecer critérios de admissão, acompanhamento e desligamento das crianças e adolescentes abrigados; indicadores de qualidade do atendimento nos abrigos; dispor sobre o registro de entidades e inscrição de programas. Deveria, também, incentivar a definição pelo poder público municipal de políticas de apoio à família como retaguarda aos Conselhos Tutelares, além de fortalecer o intercâmbio com o Fórum municipal da política de abrigos.

Quanto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, ficou determinado que ela deveria ampliar os convênios com as ONGs de Abrigo e definir uma política de supervisão para essas entidades.

As ONGs de Abrigo deveriam definir uma política de recursos humanos visando à valorização do profissional que lida diretamente com as crianças e os adolescentes; manter organizado e atualizado um arquivo com as informações sobre a história de vida das crianças e dos adolescentes abrigados.

II) As Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

No mesmo período da realização do diagnóstico do CMDCA, foi formado um grupo de trabalho para apoiar os conselheiros de direitos nas suas discussões. Uma das primeiras atribuições desse grupo, referenciada nos resultados do diagnóstico, foi coordenar tecnicamente a comissão para o "estabelecimento de indicadores de qualidade, a serem considerados pelas instituições, de atendimento, defesa e promoção de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte". (Resolução CMDCA nº19/95). Foram definidos critérios gerais quanto à administração, organização e espaço das entidades, entre outros. Para as entidades que atendiam em regime de abrigo foi estabelecido, no artigo 10, o limite máximo de 15 crianças e adolescentes para uma entidade.

Posteriormente, dando continuidade ao processo de discussão da necessidade de criar serviços de retaguarda para os Conselhos Tutelares, foi aprovada a Resolução 26/96 do CMDCA- BH, que dispõe sobre as diretrizes para o estabelecimento de políticas dirigidas ao grupo familiar. Pretendia-se, com isso, rever os paradigmas para a política de abrigos de Belo Horizonte. Até então, como era conhecido, o que se caracterizava era a institucionalização prolongada de crianças e de adolescentes, contrapondo-se às diretrizes do ECA, que considera o abrigo uma medida de proteção excepcional e transitória. Destaca-se entre as disposições da resolução o item XIX que dispõe que "devem ser desenvolvidas ações com as famílias vítimas de exclusão sócio-econômica e às famílias vitimizadores que excedem no exercício do poder familiar, guarda ou tutela, através de ações ou omissões que caracterizem violência emocional, física e sexual".(Resolução 26/96 do CMDCA- BH).

A formulação e aprovação, em 3 de novembro de 1997, da Resolução 31/97 (anexo D), que dispõe sobre diretrizes para o funcionamento de entidades de atendimento em regime de abrigo, representaram um grande amadurecimento no modo de se conceber a dinâmica de abrigamento de Belo Horizonte. Exemplo disso é que, logo no artigo 2º, determina-se que só poderão ser admitidos nos abrigos crianças e adolescentes por determinação da autoridade competente, ou seja, Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e da Juventude e Ministério Público, como reivindicavam muitos Conselheiros Tutelares. Essa cláusula esbarrava numa prática histórica das instituições: a de abrigar mediante à solicitação de familiares de crianças e adolescentes com "conduta" de rebeldia/desobediência. O diagnóstico do CMDCA de 1995 havia apontado que, entre os motivos para o encaminhamento ao abrigo, destacavam-se aque-

les que se referiam à conduta da criança e do adolescente (14,83%), como desobediência e fuga de casa. No entanto, sabia-se que, efetivamente, esses casos deveriam ser enfrentados com políticas sociais de apoio psicossocial às famílias e às crianças e adolescentes; assim, o abrigo deixaria de ser a primeira medida de proteção a ser aplicada. Outro motivo que o diagnóstico identificara foi o de abrigamento por razão do trabalho da mãe doméstica, que morava na casa dos patrões e não tinha moradia própria. Esses motivos de abrigamento, por "manifesta pobreza da família", já tinham sido objeto de calorosas discussões durante a formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, o artigo 23 do ECA dispõe que a "falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder".(ECA, art.23).

Outra questão a respeito da qual a Resolução avançou, no sentido de definir diretrizes para a construção da política de abrigos, foi sobre o tempo de permanência das crianças e adolescentes nas instituições. O ECA determina no artigo 98 que o abrigo é medida provisória e excepcional. Na Resolução 31 do CMDCA- BH, os artigos 1º e 11 confirmam essa prerrogativa ao afirmarem que o abrigo é uma medida de proteção em caráter de moradia provisória, que deve haver preparação para o desligamento. Se fossem cumpridos tais dispositivos, não ocorreriam situações como as identificadas no diagnóstico de 1995, em que crianças estavam institucionalizadas por um período longo demais, que o impossibilitava o retorno à convivência familiar.

Atualmente, em 2007, a Resolução de abrigos está sendo reformulada pelo CMDCA.

5.3 Das Resoluções do CMDCA às primeiras ações de extinção da unidade da FEBEM - Centro Educacional do Horto/BH

5.3.1 O diagnóstico da FEBEM/MG e a realidade do atendimento no Centro Educacional do Horto de Belo Horizonte

Em 31 de março de 1995, por meio da Lei nº 11.819/95, o governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, criou a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente (SECAD) com o propósito de adequar o Estado às medidas previstas no ECA. A Secretaria tinha por objetivo coordenar e executar as ações de governo, no que se refere aos direitos da população

infanto-juvenil. Pelo artigo 14 parágrafo terceiro da mesma lei, são extintas todas as unidades da FEBEM de Minas Gerais. Foi criada uma comissão de trabalho, composta por representantes do Estado e da sociedade civil para acompanhar e elaborar propostas relativas ao processo de transição da FEBEM /MG. A reforma visava a transferência do patrimônio, das atividades, das obrigações contratuais e de pessoal para a SECAD. A comissão se extinguiria em 31 de dezembro de 1995, conforme legislação.

Para subsidiar o trabalho da comissão, foi feito um diagnóstico dos programas de atendimento de crianças e de adolescentes em situação de risco, desenvolvidos nas unidades da FEBEM/MG, buscando caracterizar a clientela atendida e dar subsídio para a elaboração de um plano de ação para a referida Fundação. Na unidade Centro Educacional do Horto, em Belo Horizonte, eram atendidos, à época da pesquisa, 535 crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, distribuídos em quatro Núcleos, conforme tabela 6: Núcleo de Atendimento Infantil, Núcleo de Atendimento Infanto-Juvenil masculino e feminino, Núcleo de Atendimento Juvenil feminino, Núcleo de Atendimento Juvenil masculino. A tabela 6 mostra a idade e o número de atendidos por programa, no mês de novembro de 1994.

TABELA 6

Distribuição dos Núcleos de Atendimento do Centro Educacional do Horto /BH, segundo idade e sexo dos abrigados/1994

ABRIGO	Números de abrigados				
	FAIXA ETÁRIA	SEXO MASC.	FEM.	TOTAL	%
Núcleo de Atendimento Infantil	00 a 06	87	56	143	27,0
Núcleo de Atendimento Infanto-juvenil	07 a 13	154	61	215	40,0
Núcleo de Atendimento Juvenil-feminino	14 a 18	---	40	040	0,74
Núcleo de Atendimento Juvenil-masculino	14 a 18	137	----	137	25,60
T O T A L		**378**	**157**	**535**	**100,0**

Fonte: Diagnóstico dos Programas da FEBEM de Minas Gerais, novembro/1994.

Considerando a necessidade de reestruturação do atendimento, adequando-o com os princípios da Lei 8069/90, verificou-se quanto aos motivos de abrigamento:

TABELA 7

Número de crianças e adolescentes abrigados no Centro Educacional do Horto /BH, segundo motivo da encaminhamento/1994

MOTIVO	TOTAL	%
Maus tratos e negligência familiar	088	16,5
Sem referência familiar	058	11,0
Por apresentarem problemas de saúde	011	02,0
Precárias condições de sobrevivência da família	093	17,5
Abandono do lar, inadaptação familiar, problemas de comportamento	037	06,0
Em situação de risco nas ruas, perambulando perdidos, em trânsito	114	21,5
Prática de ato infracional	134	25,5
T O T A L	**535**	**100,0**

Fonte: Diagnóstico dos Programas da FEBEM do Horto, novembro/1994.

Podemos afirmar que a unidade da FEBEM, Centro Educacional do Horto, em novembro de 1994, atendia crianças e adolescentes em situação de risco, abrigados por diversos motivos, como mostra a tabela 7. Salienta-se que 11% não possuíam referência familiar.

Esses dados confirmam o que já foi mostrado no diagnóstico do CMDCA de 1995, ou seja, os motivos que geraram o abrigamentos de crianças e adolescentes estiveram diretamente relacionados com a precariedade da vida familiar, da insuficiência de recursos e de equipamentos sociais como garantia da permanência deles na sua comunidade de origem. Tal como o trabalho realizado pelo CMDCA, esse estudo concluiu afirmando que “faltam políticas sociais para prevenir os abrigamentos indiscriminados.” (MINAS GERAIS 1994).

Outro dado significativo do diagnóstico foi o tempo de permanência da criança e do adolescente na instituição.

TABELA 8

Número de crianças e adolescentes abrigados no Centro Educacional do Horto /BH, segundo tempo de permanência/ 1994

TEMPO DE PERMANÊNCIA	TOTAL	%
Até 03 meses	337	63,5
Até 06 meses	55	10,2
Até 01 ano	59	11,1
Até 02 anos	30	05,6
Até 04 anos	32	05,9
Até 06 anos	6	1,1
Até 08 anos	6	1,1
Até 10 anos	6	1,1
Até 12 anos	2	0,3
Até 14 anos	1	0,1
Até 18 anos	1	0,1
T O T A L	**535**	**100,0%**

Fonte: Diagnóstico dos Programas da FEBEM Horto, novembro/1994.

Os dados mostram que 15,1% dos abrigados permaneciam por mais de um ano na instituição, contrariando a perspectiva de provisoriedade prevista no ECA.

Como estratégia de planejamento, a realização do diagnóstico dos programas da FEBEM de Minas Gerais foi importante, porque subsidiou a equipe técnica da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, com dados quantitativos, sobre a realidade do atendimento nas unidades da FEBEM que na prática já era conhecida por todos. Diante das informações obtidas, foram apresentadas várias propostas (Diretoria de Educação e Assistência – Diagnóstico dos Programas, 1994), restava garantí-las.

5.3.2 O reordenamento das ações voltadas para as crianças e os adolescentes em situação de risco do governo de Minas Gerais.

Em 30 de maio de 1996, através da Lei 12.981, o governador Eduardo Azeredo, com o propósito de implantar o reordenamento nas instâncias do poder executivo estadual, redefinindo competências e atribuições, extinguindo órgãos e aglutinando secretarias, transformou a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS) e a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, (SECAD) em Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente, (SETASCAD).

Nesse reordenamento, a política de proteção especial para crianças e adolescentes passou a ser coordenada pela sub-Secretaria de Assistência Social da Criança e do Adolescente,

mediante a uma de suas instâncias: a Superintendência da Criança e do Adolescente – SUCAD. Em 1996, a SUCAD iniciou um processo de discussão de reordenamento institucional com o objetivo de promover a desinstitucionalização de crianças e adolescentes abrigados na ex-FEBEM.

Segundo o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (1992), o "1º Plano de Promoção e Defesa dos Direitos para as Crianças e Adolescentes" apresentou sua proposta de trabalho para o biênio 1997/1998, cuja referência era o Plano de Ação proposto pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CEDCA) para 1996/1997.

Entre as ações propostas para o atendimento de crianças e adolescentes, em situação de risco, incluíam-se a implantação e implementação de unidades do Projeto Curumim, que deveriam trabalhar em parceria com as unidades de atendimento em regime de abrigo. Esse projeto foi criado no governo de Hélio Garcia (1992-1995) como meta estabelecida para a área social, no documento "Minas Gerais no pacto pela infância". (CMDCA, 1992). Propunha-se a atender crianças e adolescentes de baixa renda entre 4 e 17 anos e famílias com crianças em situação de risco. O atendimento se dava pelas de atividades esportivas, recreação e lazer, ações integradas com as áreas de saúde, educação e iniciação ao trabalho. A proposta era que esse projeto se constituísse em serviços de retaguarda dos Conselhos Tutelares e das ONGs de Abrigo.

Em dezembro de 2002, a SETASCAD foi extinta e criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE). No ano seguinte, a SEDESE desativou o Núcleo de Atendimento Juvenil Masculino do Centro Educacional do Horto. Com isso, reduziram-se as vagas para a faixa etária de 14 a 18 anos, do sexo masculino, aumentando os problemas na rede de atendimento de abrigos de Belo Horizonte. Afinal, embora criticado pelo número de atendidos, o Centro Educacional do Horto recebia meninos que vinham de todos os lugares. "A cidade denunciava a qualidade de atendimento da ex-FEBEM, mas, hipocritamente, o Juizado da Infância e Juventude e os Conselhos Tutelares sempre encaminhavam crianças e adolescentes para lá". (Cira Sampaio).[18]

No mesmo ano, a SEDESE apresentou, no CMDCA/BH, o primeiro projeto para tentar desativar o atendimento do Horto, que se chamou Projeto Travessia. No entanto, só em janeiro de 2004, viria se concretizar esse objetivo.

---

[18] Entrevista concedida em 26/05/2006.

Entre 1995 - data da extinção da FEBEM/MG - até o ano de 2004, em que pesem as iniciativas de alterar substantivamente o atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco, em cumprimento da medida de abrigamento, a extinção de fato do Centro Educacional do Horto não ocorreu plenamente.

Paralelamente, estava posto o tema da descentralização político-administrativa da política de assistência social. O relacionamento entre a Prefeitura de Belo Horizonte, o Governo de Minas Gerais e o governo federal em relação à divisão de funções, de coordenação, é um processo que até hoje, em 2007, ainda não está fechado. Embora o formato institucional previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS tenha sido organizado enquanto sistema descentralizado e participativo, competência dos três níveis de governo - municípios, Estados e governo federal - a gestão da política e a organização das ações mantêm um legado político de pouca organicidade, fragmentação institucional e ações pontuais; pelo menos é o que se observava em relação à política da criança e do adolescente.

> A municipalização dos abrigos se dá da seguinte forma. A SEDESE tinha contrato de compra de vagas com as ONGs de Abrigo. Com os recursos do Programa Federal "Brasil Criança Cidadã", ela pagava os convênios para esses abrigos. Eram dois tipos de contratos, além da execução direta que era feita no Centro Educacional do Horto. E ela tinha que esvaziar o Centro Educacional do Horto e mandar os meninos para a rede municipal. Quando o recurso do Programa acabou, o serviço foi transformado em serviço continuado. Aí o Governo Federal municipalizou essas entidades. Só esse recurso da compra de vagas foi municipalizado. (Cira Sampaio).[19]

Em 21 de março de 2006, a SEDESE regulamentou o Programa Casa-Lar, por Resolução conjunta nº 17/2006, entre SEDESE e CEDCA. O Programa Casa-Lar foi criado pela SETASCAD/SUCAD em 1992, caracterizando-se por ser um abrigo em residência comum, integrada à comunidade, coordenada pela mãe social e atendendo no máximo 12 crianças e adolescentes. A execução se dá pelas parcerias com ONGs para a montagem e manutenção das casas. Atualmente, Belo Horizonte tem 20 casas-lar (anexo A) que atendem crianças e adolescentes em regime de abrigo conveniadas com a SEDESE.

No mesmo dia da publicação que regulamentou o Programa Casa-Lar, também foi assinada a Resolução conjunta nº 18/2006, entre SEDESE e CEDCA, regulamentando o Programa Centro Integrado de Atendimento à Criança e Adolescente e à Família (CIACAF), com o objetivo também de desinstitucionalização, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade. O

[19] Entrevista concedida em 26/05/2006.

CIACAF funciona em patrimônios da extinta FEBEM, em parceria com ONGs que desenvolvem programas sociais de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Esses Centros, como as unidades do Projeto Curumim, são serviços de retaguarda dos Conselhos Tutelares e das ONGs de Abrigo.

Como pode ser visto, apesar da orientação de municipalização, o governo estadual continua desempenhando um papel de co-financiador e gerenciador do atendimento de crianças e adolescentes em regime de abrigo.

5.4 A situação das ONGs de abrigo de Belo Horizonte no ano 2000, segundo dados do diagnóstico da Fundação João Pinheiro

Em 1999, quando o ECA completou dez anos, o Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte deliberou, na plenária do dia 07/12/99, a realização de outro diagnóstico do atendimento nas entidades de abrigo no município de Belo Horizonte e de um estudo de custos dos serviços prestados às crianças e adolescentes. O diagnóstico realizado revelou importantes informações sobre a situação em que o atendimento dirigido às crianças em situação de risco se encontrava, no período de 1998 a 2000.

> O diagnóstico da Fundação João Pinheiro surge porque se discutia que a rede de abrigos tinha muitos problemas — abrigava demais, problemas de distribuição espacial, ou seja, o número de entidades por Regional era mal distribuído, o atendimento era desigual em relação ao sexo, faixa etária (quase 30 faixas etárias diferentes). A principal questão do Diagnóstico era mostrar efetivamente qual era a demanda de Belo Horizonte por Abrigo. Fala-se da demanda por creche. Qual a demanda de creche? Todo menino de 0 a 6 anos é demandatário de creche. O mesmo para de 7 a 14 anos. Você não pode falar mesmo para abrigo, qual a demanda? Se pode, como vai saber disso? E vai saber no Conselho Tutelar, nos órgãos abrigadores? Qual é a proporção dos abrigados mês/mês, sexo, faixa etária, durante X tempo. O trabalho foi enorme, brutal, braçal. Inclusive, cada registro nos Conselhos Tutelares era feito de forma diferente. Cira Sampaio).[20]

O diagnóstico contemplou três fases do processo de abrigamento em Belo Horizonte: 1) a aplicação da medida de proteção abrigo em entidade pelos órgãos competentes (Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude e Promotoria da Infância e Juventude) e o encami-

[20] Entrevista concedida em 26/05/2006.

nhamento para entidades de abrigo. Foram encontrados, também, encaminhamentos feitos pelo Plantão SOS; 2) o atendimento propriamente dito e 3) o desligamento do abrigo.

Os principais resultados desse diagnóstico são:

a) O número de ONGs que atendiam em regime de abrigo era quarenta e oito (anexo E). Desse total, foram pesquisadas trinta e duas, sendo trinta situadas em Belo Horizonte e duas na região metropolitana, mas que atendem crianças e adolescentes de BH. Do total de trinta e duas entidades, dez eram conveniadas com a PBH/SMDS/Departamento de Políticas para Crianças e Adolescentes, treze conveniadas com a PBH/SMDS/Programa Miguilim e nove não eram conveniadas com a PBH.

b) Perfil e situação das crianças e adolescentes abrigados em 2000

No período de 1998 a 2000, 2.494 crianças e adolescentes foram encaminhados para entidades de abrigo, sendo 1.367 pelos Conselhos Tutelares. O Plantão SOS, tanto em termos relativos quanto absolutos, foi quem mais os encaminhou para abrigamento. Atendendo nos finais de semana e à noite, quando os CTs não funcionavam, o SOS confirmou a imagem que adquiriu: *"o SOS funciona como uma grande boca"*. (BELO HORIZONTE, 2000, p. 47). As crianças e os adolescentes abrigados pelo SOS eram encaminhados, geralmente, para os programas do Centro Educacional do Horto. O Plantão SOS foi criado em 1992 e extinto em 04/11/2000. Mantido pela Secretaria Estadual do Trabalho, da Assistência Social e da Criança e Adolescente, SETASCAD, no espaço onde existia a antiga Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, FEBEM, no bairro Horto, de Belo Horizonte. Trata-se de um programa que se tornou alternativa de abrigamento, que permitia que fossem encaminhadas crianças e adolescentes de todas as idades, bem como famílias de irmãos. Em virtude da carência da rede municipal, recebia demandas do Juizado da Infância e Juventude, Polícia Militar e dos próprios conselheiros tutelares. (BELO HORIZONTE, 2000).

As outras instituições que faziam encaminhamentos para os abrigos, distribuíam-se, como ilustra a tabela 9. Podemos verificar que o Juizado da Infância e da Juventude (87,5%) e os Conselhos Tutelares (75%), à época do diagnóstico, já estavam se consolidando como órgãos legalmente autorizados a aplicar a medida de abrigo em entidade. A hipótese que explicaria esses dados indica que a grande maioria (62,5%) das ONGs de abrigo pesquisadas, no ano 2000, foram fundadas após a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, 1992.(BELO HORIZONTE, 2000 - Pesquisa Rede de Abrigos de).

TABELA 9

Número de ONGs de abrigos de Belo Horizonte para as quais se encaminhavam as crianças e os adolescentes - Belo Horizonte/2000

Encaminhadores de crianças/adolescentes	Nº de ONGs de abrigos	%
CT de uma região de BH	1	3,1
CT de toda BH	23	71,9
CTs da RMBH	7	21,9
CT de todo o Estado	6	18,8
Juizado da Infância e Juventude	28	87,5
SETASCAD	13	40,6
Miguilim	12	37,5
Ministério Público	12	37,5
Pais	8	25
Comunidade	6	18,8
Abordagem Criança Feliz	1	3,1
Abordagem do grupo espírita	1	3,1
Centro de Passagem	1	3,1
Pastoral do menor	1	3,1
Polícia Militar	1	3,1
Projeto Casa Resgate	1	3,1
SOS Criança	1	3,1

Fonte: Escola de Governo/FJP- Pesquisa Rede de Abrigos de Belo Horizonte/2000.

Obs: O percentual se refere ao total de abrigos. Cada entidade pode receber crianças e adolescentes de várias procedências.

Quanto ao motivo do abrigamento, como mostra o anexo F, o diagnóstico apontou três grandes categorias:

1 – abrigamento por problemas econômicos, como carência econômica, falta de infra-estrutura, moradia de risco ou falta de moradia (36,8%);

2 – negligência, abandono e conflitos intrafamiliares (16,8%);

3– crianças com vida na rua. (25,8%)

Quanto ao tempo de permanência das crianças e adolescentes nos abrigos, como mostra a tabela 10, verificou-se que não era provisório. Constata-se que mais de 3% da população

atendida estava abrigada havia mais de 10 anos; quase 14% estava nos abrigos entre 5 e 10 anos e outras estavam entre 3 e 5 anos. Quando observamos a permanência por mais de um ano, que já é considerado um prazo longo de abrigamento, verificou-se que, no ano 2000, 60% das crianças e dos adolescentes permaneciam abrigados em ONGs do município de Belo Horizonte por mais de um ano.

TABELA 10

Número de crianças e adolescentes abrigados nas ONGs de Belo Horizonte segundo tempo de permanência/2000

Mais de 10 anos	12	3,1
De 5 a 10 anos	53	13,9
De 3 a 5 anos	53	13,9
De 1 a 3 anos	111	29,1
Menos de 1 ano	135	35,4
NS/NR	17	4,5
	381	99,9

Fonte: Escola de Governo/FJP- Pesquisa Rede de Abrigos de Belo Horizonte/2000

Esses dados confirmam a tendência que apareceu no diagnóstico realizado em novembro de 1994 na unidade da FEBEM, Centro Educacional do Horto, ou seja, 15,1% permaneciam abrigados por mais de um ano. Também o diagnóstico do CMDCA, realizado em 1995, mostrou que 46,62% das crianças e adolescentes abrigados em ONGs permaneciam por mais de um ano abrigados.

Esses dados confirmam a tendência que apareceu no diagnóstico realizado em novembro de 1994 na unidade da FEBEM, Centro Educacional do Horto, ou seja, 15,1%

5.5 Juizado da Infância e Juventude de Belo Horizonte

Conforme se pode ver pelos dados apresentados, o Juizado da Infância e da Juventude é uma instituição importante no processo de abrigamento de crianças e adolescentes em Belo Horizonte.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o JIJ tem como atribuições, entre outras:

- Conhecer as ações civis (fundadas em interesses individuais; difusos ou coletivos, afetos à criança e ao adolescente e atuar nelas;
- Conhecer as ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando medidas cabíveis;
- Aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança e ou ao adolescente;
- Conhecer casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis.

O primeiro contato dos técnicos do JIJ de Belo Horizonte com o ECA foi pelo Diário Oficial. A partir daí, criaram-se grupos de estudo e, aos poucos, foram se apropriando das novas determinações legais. Os funcionários não tinham conhecimento da nova legislação, e continuavam fazendo ocorrências e classificando-as como "situação irregular", nos termos do Código de Menores. Em 1991, o juiz da Infância e Juventude de Belo Horizonte decidiu criar o Serviço de Orientação e Fiscalização de Entidades Sociais (SOFES). Nos dois primeiros anos, esse serviço teve uma atuação incipiente.

Em 1993, vinte técnicos aprovados em concurso público, realizado em 1992, tomaram posse em caráter de emergência. Essa equipe formulou alguns critérios de qualidade próprios, que serviram inicialmente para orientar a fiscalização de entidades. Até esse momento não havia nenhuma forma de contato com a prefeitura ou com o Estado com fins de articular uma rede de atendimento à criança e ao adolescente.

Em 1995, chegaram ao Juizado da Infância e Juventude de Belo Horizonte outros técnicos para compor a equipe existente, e para estruturar o atendimento adequado ao ECA. Nessa organização, a orientação e fiscalização das ONGs de abrigos ficaram sob a responsabilidade do Serviço de Orientação e Fiscalização de Entidades Sociais, SOFES. Logo nas primeiras visitas, em 1995, os técnicos perceberam que as instituições, de modo geral, tinham uma visão "privatista" do atendimento, em detrimento de uma perspectiva social. De acordo com a assistente social,

> as entidades ainda atuavam baseadas no Código de Menores, ou seja, a família que solicitava o abrigamento, não tinha atendimento personalizado, haviam sérios pro-

> blemas com higienização do ambiente, não levavam em conta a provisoriedade da medida, as crianças e adolescentes tinham uma precária convivência comunitária e familiar. (Adriana Horta).[21]

Paralelamente, os técnicos do JIJ foram convidados pelo CMDCA para participar inicialmente, da Comissão de Medidas de Proteção Especial, e depois integraram o grupo de trabalho que formulou a Resolução de Abrigo (Resolução nº 31/97). "As reuniões eram um aprendizado para adequar os próprios atores sociais às novas regras do ECA" afirma Adriana Horta. Desse modo, o Juizado passou a participar do Fórum de Abrigos.

Até agora mostramos as informações disponíveis sobre os abrigos de Belo Horizonte. Corresponde ao governo municipal papel central na ação para proteção das crianças e dos adolescentes em situação de risco. Esse é o tema do próximo item.

5.6 A política de abrigos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

A trajetória de constituição da política municipal de abrigos não é linear; exige retomar os momentos desde o início dos anos 90.

O tema do atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco de Belo Horizonte esteve presente desde a campanha eleitoral de 1992. Com a vitória do prefeito Patrus Ananias, a prefeitura, procurou criar condições organizacionais e institucionais para consolidar uma política consistente de assistência social e de prestação de serviços baseada na doutrina dos direitos de crianças e adolescente. (VEIGA, COSTA ; CARNEIRO, 2002).

Para tanto, em 1993, a lei nº 6.352, artigo 27 de 15/07/93 – alterada pelas leis nº 6.500 de 12/11/93 e nº 6.961 de 18/10/95 e pelo decreto 7739/93 – que dispunha sobre a estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte, criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, órgão executivo e co-gestor da política de assistência social do município. A SMDS tinha como finalidade planejar e coordenar a execução de projetos, programas e atividades, visando à erradicação da pobreza, o desenvolvimento e a garantia dos direitos sociais. Entre os serviços criados pela Secretaria incluía-se o Programa de Abrigos.

---

[21] Entrevista concedida pela assistente social, técnica do Juizado da Infância e da Juventude de Belo Horizonte, no dia 03/05/2006.

> O surgimento desse Programa em 1995 se insere em uma trajetória de discussão do processo de abrigamento de crianças e adolescentes no âmbito do município de Belo Horizonte. Discussão que tem envolvido as principais instituições que, desde o ECA e das mudanças constitucionais de 1988 estão inseridas na discussão: o CMDCA, a SMDS, Conselhos Tutelares, Fórum de Abrigos...Em consonância com esse movimento...é criado o Programa de Abrigos. (BELO HORIZONTE, 2000).

É possível identificar, em 1995, na estrutura da SMDS, nove diretorias, das quais, três estabeleciam convênios com programas sociais dirigidos ao segmento criança e adolescente:

- Diretoria de Políticas para Criança e Adolescente – DPCA. Mantinha convênio com cinco ONGs de abrigo.
- Diretoria de Ação Social Básica – DASB. Nessa Diretoria, estavam as ONGs que atendiam crianças e adolescentes portadoras de deficiência. Eram conveniadas duas entidades.
- Diretoria de Atenção Especial à Criança e Adolescente - Programa Miguilim. Eram conveniadas seis ONGs. O Programa Miguilim tinha como objetivo implementar políticas públicas de atendimento e assistência às crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas de Belo Horizonte.

Essa situação mostra a fragmentação institucional do tratamento do tema no governo municipal. Nesse período, começou a se estruturar a Secretaria de Desenvolvimento Social para acompanhar os convênios em dois aspectos: do ponto de vista financeiro, que pressupunha a prestação de contas e a utilização adequada desses recursos e do ponto de vista técnico. Para isso, foi montado um processo de supervisão integrada entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a Secretaria Municipal de Educação baseado em capacitação, estabelecimento de critérios de qualidade, com a definição de patamares que as entidades deveriam alcançar durante um determinado tempo. Outra novidade foi a organização da supervisão, como relata a ex-coordenadora do programa de abrigos da SMDS:

> A prefeitura, a partir de 1995/96 começa a reorganizar a sua política de supervisão a entidades conveniadas. Até aquele momento, o que a gente tinha era um repasse de recurso que não estava atrelado a nenhuma forma de supervisão e controle por parte do poder público. Era um dinheiro que se jogava e ficava, não se tinha nenhum retorno em termos de fiscalização, de aplicação, de qualidade de atendimento, de supervisão, de capacitação. No governo Patrus que começou a se organizar essa supervisão. Ela se dá a partir do Programa de creches. Já existiam creches conveniadas

> com a Secretaria, desde o tempo do prefeito Sérgio Ferrara, só que esses convênios não tinham nenhuma forma de acompanhamento. (Cira Sampaio).[22]

Foi criado, nesse contexto, o Fórum de Creche, com o objetivo de discutir de forma regionalizada a política municipal de creches pela participação de todas as políticas que atuavam nas creches, ou seja, a Secretaria de Desenvolvimento Social coordenava e tinha representante da saúde, da educação, em cada regional. Paralelamente, foi feita uma pesquisa nas creches conveniadas com a SMDS e foram identificados três tipos de entidades. Havia aquelas que eram efetivamente creches, que atendiam crianças de 0 a 6 anos, durante um período que podia ser integral ou não. Foram identificadas instituições que eram chamadas de creches, mas que, na verdade, não eram, pois atendiam um público de 6 a 14 anos, do programa de socialização. Ainda foi identificado um tipo onde os meninos iam e não voltavam para casa, ficavam lá. Efetivamente, eles estavam abrigados.

Essa situação originou três programas distintos da SMDS. Em relação ao abrigo, havia certa particularidade, porque como afirma a entrevistada:

> nesse momento, as instituições que atendiam crianças e adolescentes em cumprimento de medida de proteção abrigo em entidade, já estavam conveniadas com outras diretorias da SMDS, conforme o recorte de público. Naquele momento, os programas da assistência social se estruturavam por "recorte de público". Era público com trajetória de vida na rua, portador de deficiência e abrigo. Os abrigos eram conveniados com o Programa Miguilim, com o DASB/Programa Portador de Deficiência e com o DPCA. Ou seja, **embora a natureza do serviço fosse a mesma, atender crianças em situação de abandono, nesse momento, prevalecia o "recorte por público", o que trouxe conseqüências muito nocivas em termos de política, porque cada um desses "recortes" gerava convênios com as metas da gerência que estava situado e não as diretrizes de uma política de abrigo**, por exemplo. O que tinha nome de abrigo eram as entidades do DPCA. E, efetivamente, ele era apenas uma das ações de abrigos. (Cira Sampaio).[23]

O que se constatou é que até 1998, os abrigos conveniados com a SMDS não tinham uma supervisão própria, não tinham equipe técnica e não tinham coordenação. "Eram pastas fechadas num arquivo e diversos tipos de convênios". (Cira Sampaio).[24]

É importante destacar que a rede de abrigos, nesse momento, era muito maior do que o quantitativo de entidades conveniadas com a Secretaria, situação que permanece até hoje. Os programas municipais, segmentados, atingiam uma parcela pequena da ONGs de abrigo que cumpriam a função social de atender crianças e adolescentes em situação de risco.

---

[22] Entrevista concedida em 26/05/2006.
[23] Entrevista concedida em 26/05/2006
[24] Entrevista concedida em 26/05/2006.

5.7 A criação do Programa de Abrigos

Em janeiro de 1998, pode-se falar efetivamente da criação do Programa de Abrigos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/PBH, foram contratas duas técnicas, três estagiários e uma coordenadora para o programa.

A desinstitucionalização das crianças abrigadas era a prioridade. Desde a década de 1970, estudiosos do tema denunciavam as graves conseqüências da institucionalização prolongada e os seus efeitos na socialização das crianças e dos adolescentes abrigados. Os técnicos da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte também faziam essa mesma discussão da desinstitucionalização, em relação aos portadores de sofrimento mental.

> Embora sejam duas lógicas diferentes, isso impregnou a nossa discussão interna. Considerávamos que era fundamental a realização do projeto de desinstitucionalização. Não tínhamos nenhuma experiência sistematizada de desinstitucionalização. Não tínhamos conhecimento mais amplo do que acontecia nos abrigos. E através do trabalho da equipe do Programa **verificamos que o tempo médio de abrigamento, em Belo Horizonte, era de três anos. Encontramos crianças "sem historia" devido ao longo tempo de institucionalização.** Foi uma surpresa quando nós vimos que era possível desinstitucionalizar. Conseguimos um índice muito grande de retorno familiar. Quase 45 retornos, num total de 77 crianças abrigadas. Foi feito um trabalho de "varrer a cidade" para identificar parentes das crianças, onde eles estivessem. (Cira Sampaio).[25]

Em meados de 1999, chegou à SMDS uma lista enviada pelo Ministério Público de dez entidades conveniadas com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE), que deveriam ser municipalizadas. A diretora do DPCA/SMDS determinou como primeira coisa a ser feita era uma visita às instituições. Das ONGs visitadas, verificou-se que uma não era abrigo, pois recebia crianças que vinham de cidades do interior de Minas Gerais para fazer tratamento de câncer. Essa ONG foi excluída imediatamente.

Em um ano, o Programa de Abrigos passou de quatro para treze entidades conveniadas. Triplicou, portanto, a rede, racionalizou a utilização do recurso da municipalização, e com isso, dobrou o valor da *per capita* dos abrigos.

A Secretaria de Desenvolvimento Social, a partir de 2000, começou a investir mais nos abrigos conveniados. Criou uma comissão interna, formada pelos Programas de Abrigo, Miguilim e Portadores de Deficiência, para construir uma política única de convênio. No

[25] Entrevista concedida em 26/05/2006.

mesmo período, foi promulgado o Decreto 10.241, que regulamenta a Lei de Parcerias. Esse decreto disciplinava os procedimentos para o estabelecimento, avaliação e prestação de contas de convênios entre o município e entidades sem fins lucrativos.

O Programa de Creches, como determinação da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB)[26], foi definitivamente para a Secretaria Municipal de Educação. Como desdobramento, a SMDS passou a discutir as novas ações que a assistência teria que executar com as crianças nessa faixa etária. E uma delas previa ações com crianças de 0 a 6 anos nos abrigos.

Com a mudança da política, a rede de atendimentos da SMDS às crianças em situação de risco passou a ter uma gestão única.

Em dezembro de 2000, a Prefeitura de Belo Horizonte promoveu uma reforma administrativa, consubstanciada na Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000 (anexo G). Com o decreto 10.554, de 15 de março de 2001, ficou regulamentada uma nova estrutura organizacional, sendo a antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, SMDS, denominada Secretaria Municipal de Assistência Social, SMAS, considerado o nome correto da política, conforme legislação federal (LOAS). A SMAS, na nova estrutura, ficou subordinada à Secretaria Municipal de Coordenação das Políticas Sociais (SCOMPS).

A reforma apresentou um novo desenho organizacional e gerencial para a Prefeitura de Belo Horizonte. Ela definiu como eixos principais a descentralização intramunicipal, a reorganização das funções e das formas de gestão entre o nível central e as regionais. Nessa proposta, todas as instâncias deveriam ser fortalecidas em suas funções: no nível central, pela formulação das políticas, coordenação e acompanhamento através de monitoramento e avaliação; no nível regional, pela gestão, execução e implementação das ações. Princípios como intersetorialidade, proximidade e descentralização são fundamentais no âmbito da Reforma, mas envolvem mudanças nas instituições sociais (de concepção, na cultura organizacional) e em suas práticas (desenvolvimento de cooperação e parcerias).

A Secretaria Municipal de Assistência Social se viu, assim, diante do desafio de inserir-se nesse novo reordenamento. Ela vai estruturar-se em quatro Gerências: Gerência de Coordenação da Política de Assistência social (GPAS), *Gerência de Proteção Especial (GPES)*,

[26] A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) definiu a educação infantil como a primeira etapa de educação básica e estipulou o prazo até dezembro de 1999 para a integração das instituições de educação infantil ao respectivo sistema de ensino, coincide com o movimento nacional de redefinição dos serviços e competências da Assistência Social nos seus diversos campos de atuação. (ALMEIDA, p. 18, 2000).

Gerência de Promoção e Proteção Social (GPPS) e Gerência de Preparação para a Inclusão Produtiva (GEIP).

A *Gerência de Proteção Especial (GPES)* congregava os programas destinados a crianças e adolescentes:

Socialização infanto-juvenil - atendimento em meio aberto de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos

Miguilim - crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas

Programa Liberdade Assistida - adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa de internação;

Centro de Atendimento ao Adolescente (CEAD) - adolescentes, de 12 a 15 anos, do sexo masculino, autores de ato infracional, em cumprimento de medida sócio-educativa de internação.

Abrigo - crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos, sob medida de proteção abrigo;

Agente Jovem - adolescentes de 15 a 18 anos residentes em periferia urbana de Belo Horizonte;

Crescer/PETI - famílias com crianças e adolescentes em situação de exploração, mendicância e/ou trabalho infantil;

Muriki - crianças e adolescentes portadores de deficiência;

Novas Ações – crianças de 0 a 6 anos em situação de risco, que não freqüentavam a rede de creche;

Serviço de Orientação, Apoio e Proteção Sócio-Familiar (SOSF) – famílias de crianças em situação de risco social, sob medida de proteção de atendimento sócio-familiar prevista em legislação específica.

Sentinela – Profissionais que atendiam crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

A partir de 2001, a equipe técnica do Programa de Abrigos foi ampliada. Os convênios passaram a prever nas suas minutas a contratação de um técnico de nível superior para cada unidade de abrigo conveniado com a SMAS/PBH. Esse técnico, segundo Maria Angélica Eleutério[27], trabalharia para garantir a provisoriedade da medida de abrigo, fazendo estudos de caso para identificar a possibilidade de reintegração da criança com a família de origem ou

[27] Entrevista concedida pela analista de políticas sociais, da SMAAS, no dia 07/05/2007.

uma família extensa. Com essas informações, o técnico subsidiava os conselheiros tutelares para atuarem de forma mais qualificada.

Apesar de avanços, o Programa de Abrigos da SMAS, até 2004, quando vai ocorrer outra reforma administrativa na Prefeitura de Belo Horizonte (anexo H), ainda convivia com alguns desafios: os Centros de Passagem (atendimento de crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas) e os abrigos que atendiam crianças e adolescentes com trajetória de rua, não tinham fornecimento de alimentação da Secretaria Municipal de Abastecimento. A partir de 2005, todas as ONGs que atendiam crianças e adolescentes em regime de abrigo, conveniadas com a SMAAS, passaram a receber alimentos.

Outro desafio, naquele momento, era a equiparação do valor das per captas. Até 2004, era um valor de per capta para os Centros de Passagem, outro valor para os abrigos que atendiam crianças e adolescentes com trajetória de rua, e outro, ainda, para as demais entidades. Era o mesmo público, porém, com valores diferentes. O repasse de recursos que até 2004 era de 12 parcelas, para trajetória de vida na rua e Centro de Passagem, passou para 13 parcelas mais recurso para pagamento de pessoal.

Outro aspecto positivo da política de abrigos da Prefeitura de Belo Horizonte, segundo a entrevistada Maria Angélica Eleutério, diz respeito às ações de capacitação, como seminários, encontros e oficinas ampliados a partir de 2000. Atualmente, o desafio é a construção da rede de atendimentos. Todos (SMAAS, JIJ, MP, ONGs, CTs) têm atuado para a desinstitualização.

Como mostrado nesse capítulo, a SMDS/PBH esteve presente nas reuniões do Fórum de Abrigos desde o período da sua criação como parceiro das ONGs. Como afirma a técnica do Programa de Abrigos:

> O Programa de Abrigos participa do Fórum de Abrigos por ser um **espaço de discussão formativo, que organiza e planeja a política de atendimento**. Participa para colaborar, para conhecer a política de abrigos. o Fórum é um espaço muito importante, embora ainda não participem todas as entidades. É **importante para o próprio processo formativo e informativo da rede de abrigos. é um espaço de capacitação é deliberativo à medida que decidem sobre a participação em outros seminários e eventos**. Eles elegem representantes, propõem ações junto ao Ministério Público e a Prefeitura de Belo Horizonte. É um espaço muito importante. Procuramos não discutir questões conveniais nele, já que esse espaço é para todas as entidades e não apenas para as conveniadas. (Flávia Regina Guedes).[28]

[28] Entrevista concedida em 21/05/2007.

Assim, conclui-se que a política de abrigos no município de Belo Horizonte é um processo inconcluso, marcado historicamente por um vaievem institucional e incertezas que permanecem até hoje.

5.8. As ONGs de abrigo de Belo Horizonte

Desde o início desse trabalho, afirmamos que as ONGs de abrigo exercem a maior parte do trabalho no atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco. É fundamental conhecer o que são essas entidades. Elas são componentes fundamentais da execução da política de abrigos de Belo Horizonte e, portanto, integrantes do Fórum de Entidades de Abrigos.

Em maio de 2007, a execução da medida de proteção abrigo em entidade, em Belo Horizonte, era realizada, de acordo com dados do Juizado da Infância e da Juventude, por 56 unidades de atendimento, como mostra o anexo A[29], distribuídas pelas nove regiões administrativas, em que está dividido o município, conforme gráfico 1.

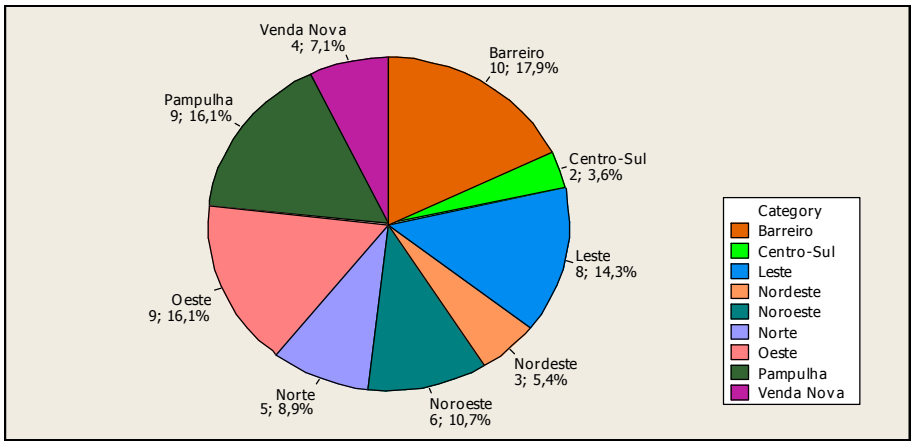


GRÁFICO 1: Localidade por Regional das ONGs de Abrigo em Belo Horizonte 2007.
Fonte: Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

[29] As entidades estão apresentadas no quadro do anexo A.

Como ilustrado no gráfico 2, a distribuição das instituições de abrigo entre as regiões do município não é homogênea. O Barreiro concentrou o maior número de ONGs executoras da medida de proteção abrigo em entidade. A hipótese que explicaria esse dado indica que, como mostra o anexo A, há nessa região um predomínio de Casas Lares cujo público atendido é portador de deficiência. Nesses locais, funcionavam as unidades da FEBEM, Paulo Campos Guimarães e a Casa São Francisco que atendiam pessoas portadoras de deficiência. Após a desativação das unidades, o atendimento passou a ser executado por ONGs, nesse caso, principalmente, a Associação de Pais dos Excepcionais (APAE).

Quanto ao financiamento, do total de 56 unidades de atendimento, 17 eram conveniadas, à época do estudo, com o governo municipal, 13 com o governo estadual e 15 não recebiam nenhum tipo de recurso financeiro do poder público, de acordo com o gráfico 2.

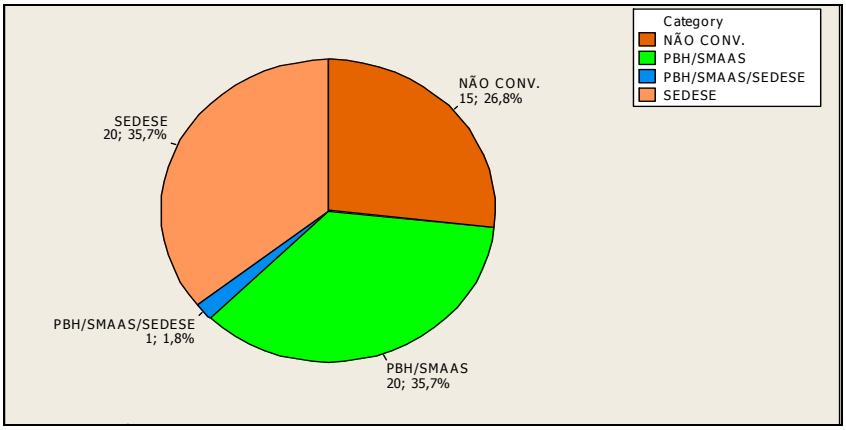


GRÁFICO 2: Convênios de ONGs de Abrigo – Belo Horizonte 2007.
Fonte: Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

Não é objetivo desse trabalho aprofundar a discussão sobre o papel do poder público e das organizações não-governamentais no financiamento da prestação de serviços para crianças e adolescentes nas instituições de abrigo de Belo Horizonte. Em relação a esse aspecto da questão, nosso entendimento é de que a Assistência Social é um direito da população que dela necessita, como previsto na Constituição Federal, cabendo ao Estado o dever legal da sua condução. Depreende-se daí que o atendimento aos direitos sociais básicos das crianças e dos adolescentes abrigados é de responsabilidade do poder público, em seus três níveis, como discutido anteriormente nesse capítulo. Assim, em função da co-responsabilidade federativa da política de Assistência Social, o atendimento às crianças e adolescentes abrigados deveria contar com a provisão de recursos provenientes das três esferas de governo e suficientes para o provimento das necessidades básicas desse público.

Entretanto, como analisamos no segundo capítulo, a assistência à infância abandonada no Brasil, ou seja, o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, sempre contou com considerável participação da sociedade, por meio de suas organizações. De acordo com os dados da pesquisa de campo, em 26,8% das ONGs de abrigos de Belo Horizonte a fonte para o financiamento era oriunda de recursos privados, ou seja, o atendimento era realizado sem ajuda do poder público. Temos que considerar ainda que, mesmo no caso das instituições conveniadas, os recursos repassados pelo convênio não representavam a totalidade das despesas das organizações, no entanto, existia uma dependência quase total desses recursos públicos, como mostram as discussões realizadas no Fórum de Abrigos, objeto de análise do próximo capítulo. Outra questão que será discutida mais detidamente no quinto capítulo, que é muito importante no tocante ao financiamento dessa política, é a ausência de regularidade e de pontualidade no recebimento dos recursos por parte das entidades conveniadas com o poder público.

Quanto às modalidades de atendimento das ONGs, foram encontradas três modalidades de atendimento: abrigo, casa lar e casa de passagem. Como mostra o gráfico 3, a grande maioria (60%) atendia na modalidade abrigo, seguido por casas lares (33,9%) e 5,4%, na modalidade casa de passagem, cujo público atendido era caracterizado como de trajetória de vida na rua. Esses dados podem ser melhor compreendidos se analisados junto com o anexo A dessa dissertação. Afinal, existe uma relação direta entre o tipo de público e a modalidade de atendimento.

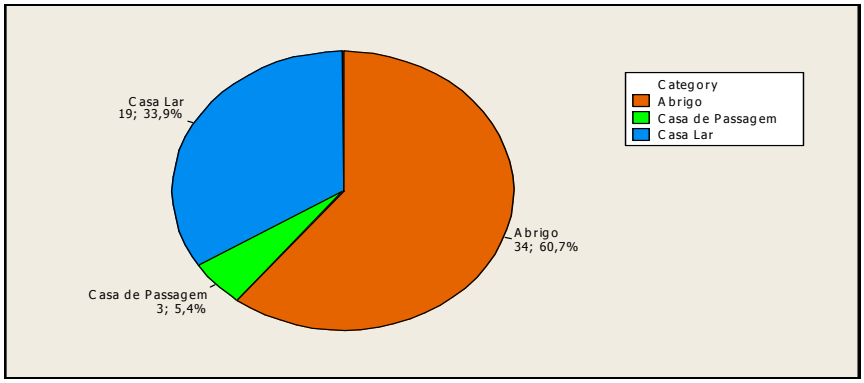


GRÁFICO 3: Modalidade de Atendimento nas ONGs de Abrigo – Belo Horizonte 2007.
Fonte: Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

Um dos reflexos da importância de se levar em conta a relação entre o tipo de público atendido e a modalidade de atendimento da entidade, é que, atualmente, a política de abrigos

em Belo Horizonte vem enfrentando um desafio. Desde 2003 (aproximadamente) tem havido uma mudança no perfil do público atendido nos abrigos, principalmente nos Centros de Passagem, que abrigam crianças e adolescentes com trajetória de vida na rua.. A questão é que, como afirma a coordenadora do Centro de Passagem Casa Dom Bosco[30], tem sido encaminhado para lá, um outro público que a entidade não está preparada para atender: são adolescentes usuários de drogas que deveriam estar sob medida sócio-educativa, em alguns casos, os adolescentes já estão em cumprimento dessas medidas. Entretanto, os órgãos aplicadores da medida de abrigo encaminham esses adolescentes na condição de abrigamentos compulsórios, obrigando legalmente as entidades a acolherem os abrigados. Essa questão será encontrada sistematicamente nas reuniões do Fórum de Entidades de Abrigos, quando as ONGs se reúnem para discutir a política de abrigos no município, tema do quinto capítulo.

5.9. Considerações finais

Esse capítulo teve o objetivo de descrever e discutir a trajetória da construção e funcionamento da política de abrigos de Belo Horizonte, considerando alguns traços da política de Assistência Social: a fragmentação institucional que marcou fortemente a constituição e operação dessa política; as carências organizacionais e sistêmicas e a ausência de tradição participativa na formulação e no controle das ações e dos serviços. Diante desse propósito, podemos fazer a seguinte afirmação:

Os problemas que estão na origem da necessidade de respostas do poder público – relacionadas a crianças e adolescentes em situação de risco - são complexos e originados de múltiplas causas que exigem intervenção cujo desenho não é simples. Esse ambiente da política pública social e os desafios nele envolvidos, ilustram bem a caracterização feita por Sulbrant (1994), debilidade e fragmentação institucional, conhecimento precário sobre o problema e sobre a gestão, além de uma atuação mais por reação que por planejamento.

[30] Entrevista concedida pela coordenadora do Centro de Passagem Casa Dom Bosco, Cleuza Pereira dos Santos, no dia 19/05/2007.

6. FÓRUM DE ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: participação política na produção de bens públicos

O objetivo desse capítulo é analisar a organização e atuação do Fórum de Abrigos e seu potencial como espaço de participação na política de abrigos de Belo Horizonte. Tal intento é expresso aqui considerando que o Fórum atua visando a facilitar o compartilhamento de demandas, valores e princípios entre as organizações não-governamentais de abrigo e os agentes públicos governamentais.

Embora conheçamos pouco sobre os efeitos dos desenhos institucionais de espaços de participação social, como os fóruns, na dinâmica de tomada de decisões e menos ainda sua efetividade para produzir políticas públicas e resultados mensuráveis, uma vasta gama de pesquisadores e formuladores de políticas públicas acredita que a participação direta na elaboração dessas políticas pode ajudar tanto a democratizar o Estado e racionalizá-lo como dar voz política aos grupos politicamente marginalizados. (HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. 2004). Para alguns, a participação aumenta a prestação pública de contas, reduz a corrupção e fornece melhores arenas para o desenho de políticas públicas. (WORLD BANK, 1997). Outros, ainda, argumentam que a participação, na produção de políticas públicas, bloqueia ou neutraliza a vigência de práticas predatórias e clientelistas na relação entre agentes públicos e cidadãos. (BOSCHI, 1999; SANTOS, 2003).

Como constata Boschi (1999), não existe em teoria política explicação adequada nem para o modo como se constroem novos desenhos institucionais na relação público/privado nem, muito menos, para a maneira como novos formatos de produção de políticas, uma vez implantados, consolidam-se no tempo como experiências consagradas. Falta, em suma, uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização que, *ex ante*, defina com precisão os resultados pretendidos de determinados desenhos. (NORH *apud* BOSCHI, 1999).

Conscientes das dificuldades que se apresentam para a análise do tema, nesse capítulo, esclareceremos em quais condições se efetivou a instauração do Fórum de Abrigos e de verificar se ele foi capaz de assegurar não só o acesso das ONGs à produção da política pública de abrigos, como também de dar respostas concretas, por parte do governo, em termos de uma atuação mais participativa.

Como indicado no primeiro capítulo, ciclos virtuosos nas relações público-privadas são difíceis de se obter. Desenvolvendo um pouco mais esse argumento, foi possível indagar:

um governo, com orientação política democrática e participativa, seria mais permissivo a políticas participativas do que um governo tecnocrático, mantidas iguais as demais condições? Uma sociedade civil autônoma e participativa teria mais condições de impor ao Estado alguma espécie de controle do que uma sociedade apática? Não temos conhecimento empírico suficientemente confiável para nos permitir responder a perguntas desse tipo.

A literatura indica que, como tendência geral, no entanto, práticas institucionalizadas de "bons governos" são geralmente identificadas com o estabelecimento de relações sociais horizontais que tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado. As relações clientelistas e predatórias dariam lugar à instauração de práticas autoritárias e tenderiam a instaurar-se onde se encontravam condições propícias para tal, isto é, em relações sociais verticais ou contextos assimétricos e hierárquicos, por sua vez impeditivas da geração de políticas conducentes ao desenvolvimento. (PUTNAM, 2002).

Se é assim, a questão passa a ser saber sob em que condições as instituições operam mecanismos capazes de neutralizar a tendência à instauração desse tipo de relações. Em se tratando do Fórum de Abrigos, interessou-nos saber o que motivaria atores sociais coletivos, como as ONGs de Abrigo; as organizações governamentais dos poderes executivos municipal e estadual, o CMDCA; os Conselhos Tutelares e o Poder Judiciário (Juizado da Infância e Juventude e Ministério Público), a participarem do Fórum?

Tradicionalmente, a literatura sobre participação não tem distinguido, empírica ou teoricamente, entre a participação individual do cidadão e a dos atores sociais coletivos. Como advertem Houtzager, P.; Lavalle, A. G.; Acharya, A. (2004), porém, ambas obedecem a lógicas bastante distintas. Adotamos a perspectiva que afirma a capacidade de ação das ONGs e do Estado como produto de uma história interativa e de mútua constituição. Considerou-se aqui que a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (ONGs, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares. (HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A., 2004).

Esse capítulo centrou-se na participação dos atores coletivos que compõem o Fórum de Abrigos, principalmente as organizações não-governamentais executoras da medida de proteção abrigo. Ele explorou a participação desses agentes e não a dos cidadãos individuais. A análise se baseiou em informações resultantes da sistematização de atas de reuniões do Fórum, no período de janeiro de 1996 até dezembro de 2006 e de entrevistas realizadas com membros do Fórum.

Foram examinadas as condições sócio- históricas da origem do Fórum e as condições político-institucionais sobre as quais ele se realizou. Nas condições sócio-históricas, tratou-se de mostrar que o momento de fundação da organização tem grande influência sobre a participação. (HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. 2004). A segunda indicou sobre o que se discutiu e quem discutiu no Fórum de Abrigos.

Finalmente, considerando que os anos 90 expressaram a construção de um novo paradigma de participação social, fundado numa sociedade democrática, com a presença de mais atores nas políticas públicas, foram analisados, como terceiro eixo, as motivações para a participação no Fórum de Abrigos. Tratou-se apenas de participação "restrita"/instrumental? Ou ocorreram participação ampliada e contribuição para o fortalecimento da esfera pública?

6.1. O momento da fundação deixa marcas duradouras nos atores sociais coletivos

O momento de fundação das organizações tem grande influência sobre quando os atores sociais coletivos tendem ou não a participar. No caso do Brasil, é amplamente aceito que uma nova constelação de organizações surgiu durante a transição democrática. De acordo com os estudos de Houtzager, P.; Lavalle, A. G.; Acharya, A. (2004), nesse caso, a trajetória dessas organizações consistiu em uma herança de iniciativas bem-sucedidas de auto-organização de atores coletivos que nasceram autônomos. Em outra perspectiva, a trajetória está orientada, antes de mais nada, pela capacidade para a ação desenvolvida por atores coletivos construídos com base num enraizamento institucional. Em contextos de mudança na ordem política, como os de transição democrática, as oportunidades para criar tal "enraizamento" são, para uma nova e mais ampla gama de atores, muito maiores do que durante os períodos de política normal.

Na década de 1990, quando foi criado o Fórum de Abrigos em Belo Horizonte, o Brasil foi marcado por significativa mudança institucional. Entender esse processo implica reconhecer o papel dos movimentos sociais e das associações civis na construção de formas públicas de mediação com o Estado e a própria democratização do Estado. Três fenômenos característicos desse momento nos interessaram particularmente para o presente estudo:

1 – a emergência de "movimentos sociais urbanos" associados à idéia de autonomia organizativa. Eles puseram em questão uma cultura política autoritária e excludente. Eles se

organizaram, demandaram direitos e se colocaram na cena política como atores cujas necessidades devem ser levadas em conta pelos autores do processo brasileiro de modernização.

> Se o impacto destes movimentos na democratização do sistema político foi baixo, o seu impacto na constituição de uma arena societária em expansão foi alto, fazendo com que a redemocratização brasileira fosse o primeiro momento na história do Brasil em que os atores sociais perceberam que a democracia poderia ter um impacto nas suas vidas cotidianas.(AZEVEDO; AVRITZER, 1994, p.12).

2 – a proliferação de associações sociais é o segundo fenômeno. Somarriba (1987) mostra que 65% das associações existentes na cidade de Belo Horizonte, em 1980, foram criadas depois de 1974. Associada a esse fenômeno, há também uma mudança no perfil das pessoas que se unem. Essa mudança está ligada à complexificação da administração pública e privada e à entrada de novos atores na política. (AZEVEDO; AVRITZER, 1994).

3 – no fim dos anos 70, inexistindo uma política de creches, surgiram em Belo Horizonte, devido às iniciativas populares, as primeiras experiências de maneira isolada e improvisada de creches comunitárias. Elas seriam o embrião do que mais tarde se tornaria o Movimento de Luta por Creches (MLPC). Em doze anos, esse movimento passou da luta pela criação e pela manutenção das creches comunitárias à luta política pela mudança do quadro jurídico do direito das crianças à educação e à proteção. A riqueza desse movimento é expressa na capacidade de articulação com outras organizações populares que influenciaram suas orientações e práticas. (FILGUEIRAS, 1994).

Soma-se a esses três fenômenos o problema da democratização do Estado brasileiro. Afinal, a relação entre complexidade e democracia encontra uma solução na percepção da complementaridade entre o discutir, negociar e o implementar.

> O processo de redemocratização da sociedade brasileira, para ser efetivo, tem de ser capaz de conciliar o re-estabelecimento da competitividade política com a criação de formas modernas, públicas e pluralistas de mediação entre o Estado e a sociedade civil, o que implicaria em integrar a preocupação com a cidadania no interior do processo de tomada de decisões políticas e administrativas. (AZEVEDO; AVRITZER, 1994, p. 9).

Nem os movimentos sociais reivindicadores de serviços e direitos nem as associações civis constituídas, nesse período, no entanto, foram incluídos na estrutura específica de organizações do Estado, gerada pela redemocratização.

Em 1988, todavia, após a eleição dos prefeitos de São Paulo, Porto Alegre e Vitória vinculados ao Partido dos Trabalhadores, PT, introduziram-se algumas formas alternativas de conexão entre Estado e sociedade civil implementadas pelo Estado. O Orçamento Participativo surgiu nas administrações ligadas ao PT com o objetivo de instituir um fórum de negociações de prioridades administrativas no qual o destino de uma parte dos recursos da administração municipal fosse decidido diretamente pela população, como alternativa de tomada de decisões.

Em 1993, assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte a coalizão política de esquerda "Frente BH Popular", liderada pelo Partido dos Trabalhadores, PT[31]. O prefeito Patrus Ananias foi eleito com uma plataforma de valorização da participação popular. A Frente tinha como meta realizar uma gestão aberta à participação dos diversos setores da sociedade no processo de definição e adoção de diretrizes que orientavam a ação do poder público na cidade. Diante disso, ainda no ano de 1993, foi implantado o primeiro Orçamento Participativo, OP. Outra iniciativa que marcou o processo de decisão de criação de novas estruturas burocrático-administrativas foi a retomada do Plano Diretor, iniciado e paralisado em administrações anteriores. Ele consistia em um instrumento de gestão urbana em cuja concepção as atividades de análise, planejamento e regulamentação seriam tarefas permanentes, dotadas de flexibilidade e abertas à participação de diversos setores. (BOSCHI, 1999).

Como afirmou o prefeito Patrus Ananias, na apresentação da revista "Participação Popular na Prefeitura de Belo Horizonte (1993 – 1996)":

> O princípio da Participação Popular é a grande marca, a grande referência de nossa administração [...] para além do Orçamento Participativo, que tivemos a coragem e a determinação de implementar no primeiro ano da Administração, com caráter deliberativo, inúmeros mecanismos de Participação Popular foram criados ou revitalizados: Fórum da Cidade, Fóruns Regionais, Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais e Parcerias. (DINIZ; VIEGAS, 1996, p. 1).

O Partido dos Trabalhadores governa Belo Horizonte ainda hoje, no ano de 2007. Alguns programas revelaram essa orientação participativa do governo. (DINIZ; VIEGAS, 1996). Interessou-nos, no entanto, particularmente compreender a relação entre o momento de fundação do Fórum de Abrigos, que data de meados de 1995, e o contexto sócio-histórico em que se inseriu.

---

[31] Frente constituída com o apoio dos seguintes partidos: PSDB, PV, PDT, PPS, PSB, PC do B, PMN, PT e, posteriormente, o PMDB.

A afirmação de uma das entrevistadas para esse estudo ilustrou a relação entre esses dois momentos:

> Belo Horizonte já tinha o Fórum de Creches e de Socialização Infanto-Juvenil. A palavra fórum surge porque a política municipal começou a se estruturar dessa forma. Tínhamos um governo democrático-popular inaugurando. E, nesses espaços, os fóruns foram muito privilegiados, os espaços coletivos. A experiência de Belo Horizonte nasce de uma forma muito própria, segundo as demandas que essa cidade tinha, e do modelo de gestão que se implantava. (Cira Sampaio).[32]

Assim como outras políticas públicas naquele momento, a política da criança e do adolescente recebeu influência da organização do movimento da sociedade civil.

> A sociedade civil de Belo Horizonte possibilitou e tem possibilitado à rede de atendimento pensar e repensar a política. É um diálogo numa relação dialética, com bastante confronto. Esse diálogo possibilita tanto a sociedade civil como a prefeitura pensar a criança e o adolescente não a partir de uma política individualizada, mas a partir de uma política coletiva, que possibilita às pessoas um processo de crescimento. É muito interessante quando nós olhamos o histórico de Belo Horizonte. (Alcides Silva).[33]

Antes da criação do CMDCA - BH, em setembro de 1991, a forma de participação política de Belo Horizonte era o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fórum DCA. A participação, nesse fórum, dava-se com representantes de entidades de Belo Horizonte e de outras cidades mineiras. Ele assumiu historicamente o papel de Conselho de Direitos à medida que articulava as instituições.

No Brasil, a iniciativa de organização das entidades não-governamentais por meio de fóruns foi uma prática muito usual de mobilização da sociedade pela institucionalização dos direitos da criança e do adolescente no fim dos anos 80. Em 1986, fez-se atuante um amplo movimento de participação popular no processo da Assembléia Constituinte para aprovação da nova Constituição Federal.

Houve no período, como ação de novos atores em cena, muitos dos quais vinculados à ONG Pastoral do Menor, um trabalho direto nas ruas, mais próximo das crianças, baseado na educação popular, na construção de vínculos com os meninos e meninas, numa nova forma de

---

[32] Entrevista concedida pela ex-coordenadora do programa de abrigos da SMDS/PBH em 26/05/2006
[33] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.

relacionamento entre educador, criança e adolescente[34]. Esse movimento de resistência expressou-se numa corrente de pensamento denominada de *alternativa*, que se fortaleceu, nacionalmente, nos anos 80, exigindo uma metodologia de ação de pequenos projetos desenvolvidos pelas ONGs, que muito se ampliaram no período.

Desse *movimento alternativo*, em 1985, surgiu o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, MNMMR. Em 1988, a partir da atuação do MNMMR, foi constituído o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais, FÓRUM DCA, aglutinando diversas entidades e forças políticas, mobilizando outras forças nacionais e internacionais em defesa da criança e constituindo o elo articulador e mobilizador do movimento em defesa da criança e do adolescente.

Nesse período, criou-se, na cidade de Belo Horizonte, o movimento social Grupo de Apoio às Entidades que Atuam com Meninos e Meninas com Vivência de Rua, conhecido como GIRARUA. A história do GIRARUA teve origem no episódio chamado "Arrastão", ocorrido em agosto de 1991, em Belo Horizonte. Por determinação do Juiz da Infância e da Juventude daquela época, a polícia promoveu a apreensão indiscriminada e arbitrária de cerca de 500 crianças e adolescentes de todas as idades. A partir desse fato, a Casa de Apoio Nossa Senhora da Conceição, da Pastoral do Menor, convidou representantes de instituições e grupos que atuavam com meninos(as) de rua para uma reunião para avaliar essa operação. Desencadeou-se uma série de outras reuniões que culminaram na realização, em dezembro de 1991, do I Encontro de Educadores Sociais que atuavam no Movimento Meninos e Meninas de Rua de Belo Horizonte. Nesse período, cada instituição fazia o seu atendimento de uma forma. Com base nesses questionamentos, as instituições que trabalhavam com adolescentes com trajetória de rua começaram a se organizar. Como afirmou o entrevistado, "nós descobrimos essa dimensão mais forte no sentido de que poderíamos atuar na política de atendimento". (Alcides Silva).[35]

No GIRARUA, começou um processo de reflexão e contato com os adolescentes que estavam nas ruas e nas instituições. Ele, inclusive, constituiu-se em uma motivação para que se criasse o Programa Miguilim da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, SMDS/PBH.

---

[34] Pôde-se destacar, ainda, a realização das Semanas Ecumênicas, como estratégia de ampliação do debate sobre a situação da infância, com repercussão nacional, bem como a Campanha da Fraternidade de 1987, sob o tema *Quem acolhe o menor, a mim acolhe.*

[35] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.

> O Programa Miguilim, uma das primeiras iniciativas governamentais voltadas para a estruturação de uma rede de atendimento para crianças com trajetória de rua, integra unidade de execução direta da Prefeitura de Belo Horizonte com organizações não-governamentais[...] **O Miguilim foi proposto através do Fórum de organizações públicas e não-governamentais de atendimento (GIRARUA)**. (VEIGA; COSTA; CARNEIRO, 2002).

Muitas entidades, em Belo Horizonte, trabalhavam de forma específica com esse público de meninos e meninas de rua. O Programa Miguilim, nesse período, fez uma pesquisa e observou que essas crianças estavam na rua não por motivo de pobreza, mas pela questão de haver uma dinâmica de expulsão nas suas famílias, onde estavam muito presentes situações de violência. O principal desafio se referia a como retornar a criança para uma família que de certa forma a expulsava. Conforme entrevista:

> Era necessário compreender que, além da questão cultural, havia questões mesmo de uma conjuntura que não era favorável em termos de ofertas de serviços para famílias e nem havia uma política de habitação. Observamos que muitas crianças abrigadas eram filhas de trabalhadoras domésticas que dormiam nas casas de seus patrões e que, no final de semana, passavam com seus filhos na casa de pessoas conhecidas. Não havia uma referência de habitação para aquelas famílias. Habitação era a casa do patrão e o abrigo. A política de abrigo não era isolada de algo mais amplo que e-la. (Maria Thereza Fonseca).[36]

Considerando os relatos sobre o momento de fundação do Fórum de Abrigos, as reivindicações das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, nesse momento, puderam ser, assim, sistematizadas: a melhoria do atendimento, um repasse maior de verba para as entidades conveniadas com a PBH/SMDS, um investimento nos espaços arquitetônicos das instituições e maior relação/articulação e interface entre a prefeitura e as instituições, além da necessidade de investir na formação e capacitação dos educadores sociais.

> Percebíamos que, nesse momento, nós não estávamos preparados para pensar a política de forma tão ampla porque estávamos saindo do nosso ninho. Quando deparamos com a visão do artigo 86 do ECA (a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais...), nós percebemos que tínhamos que repensar a nossa atuação. (Alcides Silva).[37]

---

[36] Entrevista concedida pela ex-técnica da secretaria executiva do CMDCA em 27/06/2006.
[37] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.

A articulação com outros órgãos de defesa dos direitos da criança era outra necessidade, naquele momento:

> Nós descobrimos que não dava para trabalhar pensando só a relação entre abrigos e prefeitura; nós tínhamos que articular com o Juizado da Infância e da Juventude, o Ministério Público – Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e a Defensoria Pública. A partir daí, nós começamos a gestar uma rede de atendimento. (Alcides Silva).[38]

Outros fatores marcaram esse período: um deles era a dimensão religiosa das ONGs de Abrigo. Elas tinham um viés religioso forte: eram vários credos (católico, evangélico, espírita, umbandista). Eram pessoas que "queriam fazer diferente, mas que não sabiam como fazer. O movimento sabia que não poderia ser isolado, deveria ser mais coletivo, porque para uma criança ser desinstitucionalizada e retornar à família, sabia-se que era preciso uma rede de proteção, uma rede de serviços de retaguarda". (Alcides Silva).[39]

A participação dos representantes do governo do Estado, no movimento, foi outro fator que marcou essa época. Como foi analisado no quarto capítulo, na década de 90, ainda existia atendimento no Centro Educacional do Horto - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, FEBEM; nesse sentido, discutia-se muito o processo de desinstitucionalização (desmonte) que permitisse sair da visão da Doutrina da Situação Irregular, do Código de Menores, para a Doutrina da Proteção Integral, do ECA. Era um desafio para todos. Nas palavras do entrevistado,

> Era um momento de muito sofrimento. Falar desse reordenamento das instituições, para muitos que estavam no grupo, gerava um sentido de ingerência do Estado. A não compreensão do Estatuto da Criança e do Adolescente ou do artigo 227 da Constituição Federal trazia para o grupo um sentido, em determinado momento, de insegurança. Algumas dúvidas se colocavam. Como nós vamos ficar dentro dessa situação? Qual o papel dos guardiões dentro dos abrigos? (Alcides Silva).[40]

Considerando que as organizações de atendimento se desenvolveram em um campo pouco institucionalizado, elas se encontravam no que Filgueiras (1994) vai denominar de "situação nebulosa", ou seja, enquanto não define um papel claro, a entidade é continuamente

---

[38] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.
[39] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.
[40] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.

invadida pela nebulosa da questão mais geral da criança e do adolescente, muitos temas misturados e políticas específicas ainda não conformadas.

Outra dimensão desse processo tinha relação com o sentimento de maior responsabilidade dos abrigos com a qualificação de seus funcionários. Eles começavam a demandar uma profissionalização maior:

> Sair dessa idéia de depósito (não que aqui tivesse essa concepção), numa relação de construção da política. Nós ficávamos nos perguntando como é esse provisório e excepcional que fala o Estatuto, sendo que historicamente a criança entrava nos abrigos e ia ficando, ia ficando... Então, gerou-se um monte de reflexões e muita angústia no grupo. E essas angústias foram transformadas num processo de elaboração de política. (Alcides Silva).[41]

Com a criação do CMDCA - BH, em setembro de 1991, foi formada a Comissão de Abrigos, como foi demonstrado no quarto capítulo. Participaram desse processo muitas ONGs de Abrigo: a Inspetoria São João Bosco, os Salesianos, os Maristas, a Associação Irmão Sol, o Ministério Criança Feliz, além da Associação Municipal de Assistência Social, AMAS, da Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente (SETASCAD), o Juizado da Infância e da Juventude e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, para citar alguns. Nosso entrevistado indicou a importância desse momento:

> É um momento rico e ao mesmo tempo muito sofrido, porque nós não sabíamos direito o que era o Conselho. Nós ajudamos na elaboração do ECA, fizemos passeatas, reflexão, mas nós não tínhamos, vamos dizer assim, domínio do que era um Conselho. Quando se falava em relação paritária, nós ficávamos perguntando: o que é isso, paritário? Houve muitos equívocos no Conselho Municipal, tivemos muitos atritos principalmente com o governo, porque algumas pessoas, que estavam no governo, não conseguiam entender essa relação paritária entre governo e sociedade civil. Chegava o momento da votação: se fosse algo contra o governo, às vezes, diziam que não votariam. Eram momentos ricos. Nós tínhamos a nossa referência de reflexão, o Fórum DCA, o GIRARUA. Nós tínhamos os encontros das Organizações Não-Governamentais, onde discutíamos o nosso posicionamento. Foi difícil para nós compreendermos historicamente que nós não estávamos ali para representar a nossa entidade, mas que era para pensarmos numa política para a criança e o adolescente do município. Isso fez com que nós aprofundássemos um pouco mais sobre o que é que é política. (Alcides Silva).[42]

Portanto, na visão de alguns entrevistados, o Fórum de Abrigos surgiu por meio do GIRARUA. Nasceu da necessidade que tinham como grupo de trabalho de abrigos que se

---

[41] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.
[42] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.

encontrava para refletir sobre a situação dos adolescentes de rua. Com base nisso, sentiram a necessidade de discutir questões específicas sobre os abrigos.

> Então, começamos com o Fórum de Abrigos. Ele nasce junto dessa reflexão, sendo que em outros espaços não estava sendo possível fazer essa reflexão, como também no Fórum dos Direitos da Criança e Adolescente não era possível estar fazendo essa discussão específica sobre abrigos. (Alcides Silva).[43]

Nesse sentido, um dos motivos para a criação do Fórum foi "sair do isolamento", ou seja, vários abrigos estavam passando pelas mesmas situações e queriam compreender e discutir por que, por exemplo, o adolescente estava institucionalizado.

> Ele (o adolescente) estava passando de um abrigo de 0 a 6 anos para um de 7 a 14 anos. Assim iam circulando e muitas vezes as informações iam se perdendo. Esse adolescente virava um "cidadão de papel" que ficava simplesmente nos relatos e não se trabalhava a dimensão da subjetividade da criança e do adolescente. Viu-se que era importante estarmos discutindo, também, para ajudar o CMDCA na formulação de Políticas Públicas para os abrigos. Nesse contexto, foi feito um diagnóstico sobre a situação dos abrigos e esse diagnóstico apontava para as várias reformulações que eram necessárias ser feitas, tanto nos abrigos quanto também na política de atendimento da criança e do adolescente. (Alcides Silva).[44]

O entrevistado assinalou o papel fundamental que cumpriram os diagnósticos, tanto para a formulação da política quanto para o movimento social.

As discussões sobre a política pública de abrigos de Belo Horizonte, envolvendo as ONGs, portanto, começaram nos encontros no início de 1995, com o GIRARUA, e depois continuaram no Fórum de Abrigos.

A trajetória histórica do Fórum envolveu, entretanto, outras variáveis, além da pressão do movimento social. Com a criação da Secretaria Executiva do CMDCA, como discutido no quarto capítulo, os Conselhos Tutelares de Belo Horizonte, criados em dezembro de 1993, demandaram que o Conselho Municipal encaminhasse à Prefeitura a solicitação de construção de abrigos municipais para crianças pequenas. Eles diziam que a rede de abrigos era pouca e que faltavam instituições para o atendimento. Em resposta, o CMDCA realizou um diagnóstico, que foi publicado em 1997. O que se concluiu é que faltava política de reinserção familiar para essas crianças e adolescentes e não mais abrigos.

---

[43] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.
[44] Entrevista concedida pelo ex-coordenador do Centro de Passagem Dom Bosco em 04/10/2006.

O diagnóstico iluminou a problemática do abrigo. A sua formulação foi coordenada pela Comissão de Abrigos do CMDCA, que constituiu um grupo de trabalho específico para esse fim. A comissão tinha outras atribuições além da tarefa de acompanhar o diagnóstico, como, por exemplo, orientar as instituições da rede de atendimento, ouvir as propostas dos representantes dos Conselhos Tutelares, das ONGs de Abrigo, do Juizado da Infância e da Juventude, do Ministério Público, enfim, os atores sociais que discutiam esse processo. Com o tempo, essa comissão foi crescendo e incorporando outros temas, como a discussão de diretrizes para a política de famílias; violência doméstica e medidas sócio-educativas.

Após o fim do diagnóstico, foi dada outra "missão" para esse grupo de trabalho: rever os paradigmas da política de abrigos formulando as diretrizes para a Medida de Proteção Abrigo em Entidade. Nesse momento, foi criado o Fórum de Abrigos. De acordo com a entrevistada:

> Mesmo que na época não tivéssemos consciência, hoje observo que **o Fórum funcionou como uma estratégia facilitadora para a elaboração das diretrizes** e, mais do que isso, o comprometimento das entidades com as mudanças. Era um movimento de participação. O seu significado é como o Fórum da Criança e do Adolescente, o Fórum da Saúde, é um nome "que pegou" dentro das Políticas Públicas e não me parece que tenha um componente maior do que um coletivo que decide. **Ele foi importante porque as entidades se tornaram, elas próprias, responsáveis pelas mudanças que deveriam operar posteriormente.** Elas sabiam que estavam elaborando diretrizes que seriam orientadoras da política de abrigos no município. (Maria Thereza Fonseca).[45] (Grifo nosso)

A formulação das diretrizes de abrigo resultou, como demonstrado no quarto capítulo, na Resolução do CMDCA nº 31/87.

> Esse processo "se deu de forma dialógica. As diretrizes eram, elas próprias estratégias, dispositivos de mudança cultural na dinâmica dos abrigos, assim como esclarecedoras de vazios na política pública social, na oferta de serviços que poderiam existir e facilitar o trabalho da desinstitucionalização. (Maria Thereza Fonseca).[46]

Embora não fosse sua atribuição exclusiva, vários membros do Fórum participaram desse processo. Existia, nesse momento, uma proximidade muito grande entre os representantes governamentais e os membros das organizações não-governamentais.

---

[45] Entrevista concedida pela técnica da secretaria executiva do CMDCA em 27/06/2006.
[46] Entrevista concedida pela técnica da secretaria executiva do CMDCA em 27/06/2006.

6.2 Temas e participantes das reuniões do Fórum de Entidades de Abrigos de BH

A segunda dimensão analisada diz respeito à composição e os temas das reuniões do Fórum. Mostraremos o que se discutia e quem participava das discussões.

Em maio de 2007, foram identificadas[47] vinte e oito ONGs que executavam a medida de proteção abrigo em Belo Horizonte. Essas organizações se transformaram em cinqüenta e seis unidades de acolhimento de crianças e adolescentes (anexo A). Essas unidades se dividiram em três modalidades, como discutido no quarto capítulo: Abrigo, Casa de Passagem e Casa-Lar.

No que concerne à participação no Fórum de Abrigos, no período pesquisado, de 1995 a 2005, como mostra o anexo I, das vinte e oito ONGs, dezesseis participaram frequentemente do Fórum e doze participaram esporadicamente. Nas atas pesquisadas, houve participação de ONGs de abrigos em todas as reuniões do Fórum.

Além do Fórum, de acordo com os dados obtidos na Pesquisa Rede de Abrigos de Belo Horizonte, realizada pela Fundação João Pinheiro (2.000, p.190), as organizações declararam freqüentar outros espaços de discussão sobre criança e adolescente, tais como movimento popular, CMDCA, Conselho Municipal de Assistência Social; Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente; Frente de Defesa da Criança e do Adolescente, entre outros.

Antes de prosseguir na análise desse item, convém fazer alguns comentários sobre a fonte de dados utilizada, isto é, as atas das reuniões do Fórum de Abrigos, no período de janeiro de 1996 a dezembro de 2005. Há limites e vantagens na utilização das atas como fonte de informações. O limite maior reside no fato de que as atas são um registro já filtrado das discussões que ocorreram nas reuniões. Assim, nem sempre todos os argumentos e dados importantes podem ser aí encontrados. Em sua grande maioria, no nosso caso, as atas analisadas foram feitas pelas técnicas do Juizado da Infância e da Juventude e do Ministério Público. O que se observou foi que, em alguns momentos, elas apresentavam um rendimento analítico maior; em outros são bastante deficientes nesse sentido. É importante observar, ainda, que em parte significativa das discussões, não foi possível relacionar as intervenções às pessoas, pois não constava o nome delas, nem tampouco os das organizações que elas representavam. Apesar disso, as atas constituíram uma fonte que, ao lado das entrevistas e observações diretas das reuniões, permitiram captar o "Fórum em ação", indo além, portanto, de uma análise estática.

---

[47] Os dados que fundamentam essa afirmação foram fornecidos pelo o Juizado da Infância e da Juventude de Belo Horizonte e pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, SEDESE.

Foram analisadas ao todo cinqüenta e duas atas. As informações obtidas foram organizadas em blocos de questões que procuravam caracterizar (i) quem participava e com qual freqüência se dava essa participação, conforme apresentado na tabela 10; (ii) quais os principais assuntos tratados nas reuniões. Considerando a variedade de assuntos que eram discutidos nas reuniões, optou-se por agrupá-los por tipo de tema: organização interna; diretrizes dos abrigos; capacitação; atendimento; apresentação de programas governamentais e experiências de abrigos; competência dos órgãos encaminhadores; serviços sociais de retaguarda; a articulação da rede de atendimento; convênios; estabelecimento de parcerias entre as organizações não-governamentais e governamentais e Conselhos Tutelares.

Recuperando os registros e as atas de reuniões do Fórum e os dispondo em ordem cronológica, foi possível identificar duas fases, ou momentos, na sua história. A primeira, quando o Fórum foi criado, em 1995, e esteve sob a coordenação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A segunda, a partir de outubro de 1999, quando as ONGs de Abrigo assumiram a coordenação.

Durante o período em que o Fórum ficou sob a coordenação do Conselho de Direitos, ele tinha "tarefas" definidas, sem que houvesse uma hierarquia entre elas. A primeira, e talvez principal, era a constatação de que os próprios participantes do Fórum precisavam se conhecer e conhecer as novas regras da política de atendimento à criança e ao adolescente previstas no Estatuto para se adequarem a elas, como, por exemplo, o registro das entidades e inscrição dos programas no CMDCA.

A segunda tarefa era definir as diretrizes para o funcionamento das entidades de atendimento em regime de abrigo, realizada com a participação de vários membros do Fórum. O que mobilizava, nesse momento, é que era preciso mudar a lógica de exclusão e institucionalização prolongada que orientou historicamente o atendimento de crianças abrigadas; mudar para uma lógica da família.

> Nós estávamos certos que essa construção tinha que ser coletiva e pactuada entre os atores principais e se o Fórum fosse articulado e ousado, podia cumprir esse papel". (Adriana Nascimento).[48]

O Fórum, portanto, nutria com propostas o trabalho da Comissão de formulação da Resolução de abrigos, que organizava as discussões e as encaminhava dentro do Conselho. Cabia à plenária a aprovação final do documento. O Fórum foi um fator muito importante

nesse processo, mas não o único; muitas pessoas estavam presentes no Fórum, na Comissão, mas também estavam presentes em outros espaços, como o próprio CMDCA. Além disso, naquele momento, havia uma simultaneidade na elaboração das diretrizes dirigidas aos grupos familiares (Resolução 26/96 do CMDCA) e as diretrizes de abrigo, tornando as discussões bastante articuladas e interessantes.

Nessa primeira fase, uma prática muito utilizada pelos participantes foi a realização de reuniões itinerantes. Desde o início da sua criação, o Fórum tinha uma data fixa para as reuniões, na segunda segunda-feira de cada mês; mas não tinha um lugar fixo para realizá-las. O objetivo de ser itinerante era justamente para que os membros do Fórum se conhecessem bem e conhecessem as entidades. Cada reunião era realizada em um abrigo diferente.

> **Fazia parte das nossas reuniões conhecer as condições com as quais as pessoas trabalhavam**. Isso era muito bom, a gente conhecia as carinhas das crianças que eram abstratas [...] elas tinham histórias [...] Eu acho que também **foi uma estratégia de sensibilização e de comprometimento** [...] Na medida em que isso foi criado, mesmo após a aprovação da Resolução de Abrigos, o grupo decidiu que queria continuar a se encontrar, a trocar experiências, acertos, desacertos, enfim, havia um elo, um vínculo que nós não queríamos romper. Então, se dá a passagem, o Conselho sai da coordenação e há um ritual de passagem em que as entidades passam a coordenar o Fórum. (Maria Thereza Fonseca).[49](grifo nosso)

No ofício CMDCA nº 182/98, de 21 de outubro de 1998, dirigido aos membros do Fórum, a presidente do Conselho afirmou que: “O Fórum de Abrigos vive um momento muito especial. Até então sob a coordenação do CMDCA, passará a ter uma organização interna própria. É o resultado dos nossos encontros, ao longo desses últimos três anos”. (BELO HORIZONTE, 1998). Para marcar a transição, o Conselho promoveu uma semana de formação com o pedagogo Antônio Carlos Gomes da Costa, dirigida às entidades de abrigo e a seus parceiros.

Uma análise detalhada de todas as atas disponíveis revelou que o Fórum, no período pesquisado, foi uma instituição altamente permeável à participação das ONGs de Abrigo e de Órgãos Públicos (JIJ, MP, SMAAS), CMDCA e Conselhos Tutelares.

O exame das atas permitiu concluir que nos dois momentos da história do Fórum, a participação mais expressiva foi protagonizada pelas ONGs, seguida do Juizado da Infância e da Juventude e do Ministério Público, como pode ser verificado na tabela 11. Quando agre-

---

[48] Entrevista concedida pela técnica do Serviço de Orientação e Fiscalização de Entidades Sociais, SOFES, do Juizado da Infância e da Juventude de Belo Horizonte em 03/05/2006.
[49] Entrevista concedida pela técnica da secretaria executiva do CMDCA em 27/06/2006.

gamos os dados referentes às participações nas reuniões, ficou evidente que as ONGs foram as representações mais ativas e estiveram presentes em 100% das reuniões (N=52). Em todos os momentos, ultrapassaram os demais participantes.

TABELA 11

Participação dos atores institucionais, segundo ano, nas reuniões do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte – 1996 – 2005

Ator Social Coletivo	Nº absoluto De reuniões	% total de reuniões das quais participa
1 Organizações Não-Governamentais-ONGs	52	100,0
2 Juizado da Infância e da Juventude	44	84,6
3 Ministério Público	38	73,1
4 Conselho Tutelar	38	73,1
5 Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	35	75,0
6 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	21	40,4
7 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	14	26,9
8 Outros	24	46,2

Fonte: Elaboração da autora com base na atas de reuniões do Fórum de Abrigos 1996 - 2005.

No período que o Conselho coordenou o Fórum, os temas predominantes, nas reuniões, eram as discussões das diretrizes de abrigo seguidas pelas questões internas ao Fórum: Quem somos? O que queremos? Com qual periodicidade podemos/queremos nos encontrar? Quais as nossas responsabilidades? Como compartilhá-las? Caminhar para aonde? No geral, os debates apontavam que **o Fórum deveria ser um espaço formativo e informativo**. Além disso, era sugerido, repetidas vezes, que os participantes deveriam ter uma representação fixa no Fórum e deveriam ser repassadores de informações para as suas organizações. Ainda nos assuntos internos, discutia-se a importância de ampliar a participação das entidades de abrigo nas reuniões. Os participantes questionavam: por que venho? Por que os outros não vêm? Por que alguns deixam de vir?

TABELA 12

Temas abordados nas reuniões do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte – 1996 – 2005

Assuntos	Número absolutos de assuntos
Apresentação de experiências de abrigos	4
Apresentação de programas governamentais	9
Assuntos Internos	9
Atendimento nos abrigos	1
Capacitação (palestras, seminários)	9
Competência dos órgãos encaminhadores	12
Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente	1
Construção do Projeto político-pedagógico	1
Convênios	18
Discussão sobre a importância das parcerias	5
Discussão sobre abrigamentos compulsórios	6
Esclarecimentos sobre questões diversas (provisoriedade, desligamento)	10
Falta de políticas públicas dirigidas à família (retaguarda)	12
Falta de vagas nos abrigos	12
Fechamento de entidades	5
Fornecimento de alimentação nos abrigos	9
Necessidade de criar mais abrigos	5
Plantão institucional	2
Rede de atendimento	7
Relação dos abrigos com as escolas públicas	2
Reordenamento institucional	11
Resolução	2

Fonte: Elaboração da autora com base na atas de reuniões do Fórum de Abrigos 1996 - 2005.

Entre os temas abordados, a tabela 12 indica uma grande variedade de assuntos: competência dos órgãos encaminhadores, Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e da Juventude; do Guardião do abrigo (responsável legal pela criança ou adolescente abrigado); a articulação da rede de atendimento; reordenamento da rede de abrigos e o estabelecimento de parcerias entre as ONGs, as organizações governamentais e os Conselhos Tutelares. A presença desses assuntos talvez fosse explicada por estarem os participantes do Fórum diante de questões que eram absolutamente novas para todos. É interessante a preocupação de todos em "compartilhar" (termo muito utilizado nas atas) informações e dúvidas.

No dia 22 de fevereiro de 1999, na instituição Núcleo Assistencial Caminhos para Jesus, ocorreu a primeira reunião do Fórum sob coordenação dos abrigos. Após a apresentação de todos, foi feito "um resgate da história do Fórum de Abrigos [discutiu-se que] o Fórum é um espaço de partilha que ajuda a enriquecer a caminhada, qualificando mais o trabalho de cada um. Entretanto, muitas vezes, o nível da discussão era muito técnico, permanecendo apenas na teoria, causando angústia em não se discutir as dificuldades do dia a dia" (ata do Fórum de abrigos). Diante disso, os presentes decidiram que o Fórum deveria continuar, po-

rém, trabalhando com temas mais concretos, da realidade dos abrigos. Também discutiu-se que deveriam ser usados termos menos técnicos, menos siglas. O interessante é que, pela primeira vez, eles afirmaram claramente que o Fórum é um espaço político. Em seguida foram listados alguns temas que deveriam orientar as pautas das reuniões seguintes: como trabalhar estudos de casos – prontuários; o desligamento das crianças e adolescentes; a família; o educador; os aspectos culturais e religiosos; trabalho infantil; além de trabalhar as diretrizes da Resolução de Abrigos, que foi aprovada em 1997 e passou a vigorar a partir de novembro de 1998. Por último, decidiram começar pelo tema "O que é abrigo?" O parâmetro seria a Resolução 31/97.

Conforme se pôde observar, as demandas apresentadas pelas organizações eram principalmente de natureza técnica e, naquele momento, esse serviço estava disponível apenas para um pequeno grupo de entidades conveniadas com a SMDS/PBH.

Nas reuniões seguintes, o grupo continuou apresentando e discutindo seus problemas: falta de políticas de atendimento, dificultando o retorno familiar; furos na rede de atendimento, deixando as famílias pobres desprotegidas em relação às políticas públicas, acarretando o abrigamento de crianças; o abrigo muitas vezes é a primeira medida de proteção a ser aplicada pelos órgãos competentes; a necessidade de conhecer melhor a competência de cada órgão; necessidade de uma política pedagógica para os abrigos que tenham como meta admitir a criança já pensando em seu desligamento; a omissão do Estado e a importância da participação da sociedade; necessidade de programas de creches para crianças pequenas, programas para crianças acima de 7 anos e para adolescentes. Foi notória a clareza que as entidades tinham dos tipos de problemas que afetavam diretamente a política de abrigos de Belo Horizonte.

Na reunião do dia 26 de abril de 1999, um dos assuntos que os participantes discutiram foi "quem encaminhava as crianças para os abrigos". Na lista apareceu: CT, JIJ, SOS criança, Polícia Militar e família. Interessante observar que não houve nenhum questionamento sobre admissão de crianças encaminhadas pelo SOS criança, Polícia Militar e família. O Estatuto da Criança e do Adolescente já determinara que somente os Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e Juventude e Ministério Público eram os órgãos responsáveis pela aplicação da medida de abrigo em entidade. Uma reclamação que os presentes fizeram foi sobre o desrespeito quanto à faixa etária de atendimento dos abrigos e os abrigamentos que seriam por dias e que se estendiam por meses.

O ano de 1.999 foi marcado pela realização de dois grandes seminários organizados pela SMDS, que envolveram diretamente a participação do Fórum. De 13 a 14 de outubro, o seminário "Políticas para a família: alternativa para o abrigamento de crianças e adolescentes"

e no dia 25 do mesmo mês realizou-se o II Seminário de Abrigos – em busca de novos modelos.

Em 2001, as instituições que integravam a política de atendimento da criança e do adolescente abrigados depararam com um grande problema: a extinção do programa SOS criança, da Secretaria Estadual do Trabalho, Ação Social, Criança e Adolescente (SETASCAD). Esse programa, como discutido no quarto capítulo, era um dos grandes receptores de crianças encaminhadas pelos pais e pela Polícia Militar. O seu fechamento gerou um grande debate no Fórum de Abrigos. Para tratar desse assunto, no dia 13 de fevereiro, a Delegacia de Orientação e Proteção à Criança e ao Adolescente, DOPCAD e a Polícia Militar participaram da reunião do Fórum. Foi sugerido que se criassem plantões nos finais de semana nos Conselhos Tutelares, antiga reivindicação da rede de abrigos. Como solução provisória, o CMDCA e a SETASCAD comprometeram-se a enviar para a Polícia Militar uma lista de endereços das entidades de abrigos do município para eventuais abrigamentos. Foi problematizada, ainda, nessa reunião, a falta de serviços de retaguarda no município, tais como os programas de apoio sócio-familiar. A oferta desses serviços poderia evitar alguns abrigamentos desnecessários.

O tema da reunião do mês seguinte foi a apresentação do diagnóstico de entidades de abrigos realizado pela Fundação João Pinheiro, assunto esse que teve uma série de desdobramentos nos meses seguintes. Embora, naquela reunião, a SMAS tivesse apresentado o resultado da pesquisa, a cópia do diagnóstico não foi disponibilizada para o Fórum, o que tornou a discussão bastante tensa.

A partir de 2002, as discussões realizadas no Fórum adquiriram uma perspectiva diferente. Assuntos de ordem financeira dos abrigos começaram a ser trazidos para o Fórum. Em fevereiro, o primeiro ponto de pauta foi sobre a dificuldade dos abrigos em trabalhar com o convênio da PBH, devido às exigências para abertura de conta bancária. Outro tema que estava em pauta, naquele momento, eram os encaminhamentos compulsórios (com ordem judicial) realizados pelo Juizado da Infância e da Juventude, que não estavam respeitando nem os horários de funcionamento nem o perfil (idade, sexo) de atendimento dos abrigos para realizar os encaminhamentos. Por fim, novamente, houve a discussão sobre a falta de acesso ao diagnóstico da Fundação João Pinheiro, que fez crescer uma expectativa cada vez maior nos participantes. Dessa vez, os membros do Fórum decidiram formalizar para a Promotoria da Infância e da Juventude as dificuldades que vinham enfrentando para terem acesso ao diagnóstico. No documento, protocolado no Ministério Público, no dia 6 de março de 2002, a coordenação do Fórum expressa-se da seguinte forma: “[...] assim, pedimos ao Ilustre representante do

Ministério Público que solicite ao Município de Belo Horizonte a liberação do Diagnóstico [...] a fim de que possibilite a todos a oportunidade de visualizarem o norte para o reordenamento da Rede de Atendimento e dos demais programas destinados às crianças e aos adolescentes como prioridade absoluta". No dia 11 do mesmo mês, a Promotoria encaminhou ofício para o Secretário de Política Social da Prefeitura de Belo Horizonte. No dia 8 de março, em reunião com a Secretaria de Assistência Social e abrigos do município, as técnicas criticaram a postura do Fórum ao acionar o Ministério Público para obter cópia do diagnóstico. As entidades se explicaram dizendo que o Fórum era o espaço legítimo para discussão dessa questão.

No mês de abril, a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude reiterou o ofício solicitando o envio do diagnóstico. No dia 5 de abril, a Secretaria Municipal de Assistência Social encaminhou uma cópia do diagnóstico.

A iniciativa de utilizar o Ministério Público como mediador de negociações se estendeu pelos anos seguintes. No dia 27/05/2002, houve registro da audiência entre representantes do Fórum de Abrigos e o prefeito municipal para discutir a regularização do repasse de verbas para as entidades conveniadas com a Secretaria de Assistência Social.

Durante o ano de 2002, três questões dominaram as reuniões do Fórum. A primeira foi o atraso do pagamento dos convênios da PBH. A segunda questão foram os problemas na distribuição de alimentos da Secretaria Municipal de Abastecimento. Embora os dois assuntos dissessem respeito às entidades conveniadas, todos os presentes pensavam juntos essa problemática. Eles sabiam que o eventual fechamento de entidades de alguma forma repercutiria em toda a rede de atendimento. Isso tinha a ver também com o terceiro ponto de pauta que predominou em 2002. A terceira questão foi o reordenamento da rede de atendimento de abrigos.

Nos primeiros meses de 2002, a Comissão de Medidas de Proteção Especial do CMDCA-BH criou um grupo de trabalho para tratar do reordenamento da rede de abrigos. Desde 2001, com o fechamento do SOS criança e outros problemas que chegavam ao Conselho Municipal, como a falta de vagas nos abrigos, tornou-se necessária a criação desse grupo. Vários representantes do Fórum participaram desse grupo de trabalho e levaram esse debate para dentro dele. Paralelamente, os representantes do Fórum na Comissão de Proteção Especial participaram da formulação do Plano Municipal de Enfrentamento da Violência Doméstica e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes de Belo Horizonte. Além dessas atividades, muitos conselheiros de direitos eram membros do Fórum.

Novamente, em 2003, o tema dos convênios dominou a pauta do Fórum. Em Audiência Pública na Câmara Municipal, no dia 13 de maio, os representantes do Fórum reivindica-

ram participação na formulação da minuta dos convênios. O documento foi protocolado na Promotoria de Justiça. A Secretaria Municipal de Assistência Social, em resposta, criou uma Comissão de discussão da renovação dos convênios. O Fórum indicou seus representantes. Os abrigos passaram a discutir conjuntamente com os técnicos da Secretaria os termos dos convênios e posteriormente as discussões eram levadas para o Fórum. Os representantes do Fórum na comissão de reordenamento, discutiram, além dos convênios, o problema de vagas nos abrigos e a falta de serviços de retaguarda.

O ano de 2004 foi decisivo para a política de abrigos de Belo Horizonte. Em portaria da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, foi comunicado o fechamento do Centro Educacional do Horto. Se a falta de vagas era uma preocupação, ela tornou-se um pesadelo. Na primeira reunião do dia primeiro de março, esse tema inaugurou as discussões. Além dessa problemática, foi denunciado pelos conselheiros tutelares presentes que estava havendo extermínio de crianças e adolescentes. Segundo eles, essas crianças e adolescentes procuravam os Conselhos pedindo ajuda e, antes que fosse feita qualquer coisa, eles eram assassinados. Representantes da Casa de Passagem Dom Bosco disseram que eram encaminhados adolescentes sem trajetória de rua e ameaçados de morte para o abrigo, comprometendo seriamente o atendimento. De acordo com elas, o abrigo não oferecia condições para garantir proteção para esses adolescentes. A técnica do Ministério Público sugeriu que o tema fosse aprofundado pelo Fórum, porque o Programa de Proteção Pró-vida, criado para atender crianças e adolescentes ameaçados, não comportava novos casos, por ter atingido a sua capacidade máxima, e os encaminhamentos continuariam sendo feitos para os abrigos da rede. Esse foi o início de uma discussão que se estendeu pelos meses seguintes sem que qualquer solução fosse apresentada.

Na reunião do dia 29 de março, a representante do Ministério Público comunicou que os abrigos deveriam assumir a demanda que era do Centro Educacional do Horto. A solução apresentada pela SEDESE, com o fechamento do abrigo, foi conveniar entidades da rede de atendimento e remanejar as crianças e adolescentes da ex-FEBEM. Além disso, estavam disponibilizando algumas vagas para os casos de abrigamento de urgência nos finais de semana e após às 18 horas. Entretanto, era consenso entre os coordenadores de abrigos que “o buraco” na rede de atendimento ainda permanecia. Diante das questões que se colocavam, os membros do Fórum decidiram elaborar um documento e encaminhá-lo ao CMDCA para as devidas providências (anexo J). Nesse documento, todos os principais problemas vivenciados pela política de abrigos foram listados.

Nos meses seguintes, os velhos problemas mantiveram-se nas discussões do Fórum, entre eles, destacaram-se os abrigamentos compulsórios. Na ata de maio, a representante do Juizado da Infância e Juventude apresentou estatísticas, realizadas pela Sessão de Orientação e Fiscalização de Entidades Sociais, que apontavam o aumento significativo dos abrigamentos realizados até o mês de abril e o crescimento do número de adolescentes ameaçados de morte. A Promotora do Ministério Público informou que o MP ajuizou uma Ação Civil Pública contra o Estado de Minas Gerais, determinando a inscrição do Programa governamental Casa-Lar e lembrou que, em 2001, já havia ajuizado uma Ação Civil Pública para apurar irregularidades no atendimento do Centro Educacional do Horto. Abriu-se um debate ponderando se os convênios da SEDESE não se caracterizariam como terceirização de serviços ao invés de parceria com as ONGs. O comentário dos membros do Fórum foi que, na escassez de serviços de apoio às famílias, as crianças não eram desligadas dos abrigos, e a provisoriedade da medida não era cumprida. Outro acontecimento que viria se somar à situação dos abrigos foi o fechamento de mais um serviço social da rede de atendimento – Centro de Identificação, Orientação e Devolução do Adolescente à Família, CIODAF. Esse serviço era responsável pela identificação e pela "devolução" de crianças e adolescentes de rua às suas famílias. O fechamento do CIODAF "estrangulou" ainda mais a rede de abrigos, sobrecarregando os Centros de Passagem. Como solução, ficou definido que essas crianças e adolescentes seriam encaminhados para os conselhos Tutelares. Na mesma reunião, foi comunicado o fechamento de mais um abrigo: SECRA. As crianças abrigadas foram encaminhadas para a ONG Obreiros Mirins.

Como 2004 foi ano de eleições para os municípios e governo de Estado, o Fórum, em parceria com o Ministério Público, organizou uma série de debates com os candidatos à Prefeitura de Belo Horizonte. Antes que o ano terminasse, porém, novos acontecimentos marcaram a história da política de abrigos de Belo Horizonte. O Juiz de Direito da Vara Cível da Infância e da Juventude de Belo Horizonte encaminhou o ofício nº 239 – JIJBH – Vara Cível (MINAS GERAIS, 2004) à Secretária da Secretaria Adjunta de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte, reiterando e formalizando a

> extrema preocupação deste Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Belo Horizonte com o reduzido número de vagas em abrigos nesta capital, em especial no que diz respeito aos denominados abrigos emergenciais. [...] Trata-se de **necessidade premente** a AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS [...] Em recente reunião com representantes do Fórum de Abrigos, foi colocada de forma explícita a apreensão dos responsáveis pela administração das entidades com o estrangulamento da rede de abrigos na capital. [...] o encaminhamento de crianças e adolescentes em número superior à capacidade da instituição acaba por ferir os próprios direitos e garanti-

> as previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.[...] Conforme é cediço, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente regulamente a política de atendimento como conjunto articulado de medidas nas três esferas da Federação, estabelece como diretriz a municipalização do atendimento.[...]".

Foi bastante claro o reconhecimento do Fórum de Abrigos como lugar de articulação política.

Em resposta ao ofício, a gerente de Políticas de Proteção da SMAS informou que

> estamos em processo de avaliação tanto da política de convênios com entidades de abrigo quanto do modelo de Centros de Passagem. [...] A comissão definiu recomendações para a política de abrigos da Secretaria Municipal de Assistência Social do município que será apresentada ao prefeito para ser executada a partir de 2005, a saber: 30 vagas para crianças feminino e masculino sem trajetória de vida nas ruas; 15 vagas para adolescentes masculino com trajetória de vida nas ruas; 15 vagas para adolescentes masculino sem trajetória de vida nas ruas. (BELO HORIZONTE, 2004).

No dia 3 de dezembro, a coordenação do Fórum encaminhou para o Ministério Público documento (anexo K) denunciando a [...] "calamitosa situação na qual se encontrava a rede de entidades executoras da medida protetiva de abrigos"[...]. Em resposta, o Ministério Público ajuizou uma Ação Civil Pública denunciando o município de [...] "eventual omissão das autoridades incumbidas da implementação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, notadamente no que tange à medida de abrigo".

O ano de 2005 foi marcado pela discussão das questões relativas à falta de vagas nos abrigos (reordenamento da rede); fechamento do CIODAF e outras unidades de atendimento; além do atraso no repasse de verbas pelo poder público; abrigamentos compulsórios de crianças e adolescentes; acolhimento de crianças e adolescentes ameaçados de morte; inexistência de política articulada de desabrigamento e políticas efetivas de ações alternativas ao abrigamento.

No mês de março, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que vinha discutindo a problemática dos abrigos nas suas plenárias, organizou uma reunião com as entidades que atendiam crianças e adolescentes em regime de abrigo em Belo Horizonte. O objetivo da reunião era ouvir as entidades em relação à política de abrigos, em particular sobre as razões que justificavam a ausência de respostas aos chamamentos públicos realizados pela SMAS em junho de 2004, visando o estabelecer convênios para o atendimento de crianças em regime de abrigo. Os presentes explicaram que não constituía hábito das ONGs lerem o Diário Oficial do Município/DOM, órgão em que era noticiado o chamamento. Outro

motivo apresentado foi sobre as dificuldades das entidades em manter a habilitação jurídica exigida pela SMAS e, uma vez estabelecido o convênio, a instituição nem sempre dispunha de recursos financeiros para assumir eventuais atrasos no repasse do recurso, ou mesmo nos caso de suspensão do convênio. Outra questão apontada foi sobre os altos encargos sociais que geravam os funcionários registrados nos abrigos que, diante dos atrasos sistemáticos no repasse do recurso, viam-se diante de "manobras" para garantir o pagamento. O recurso repassado não cobria os gastos da entidade que, por essa razão, recorria à comunidade. Somam-se aos atrasos, os encaminhamentos compulsórios, que geravam mais despesas para os abrigos e que provocaram um "efeito dominó" depois do fechamento do CIODAF. Essa reunião mostra como a pauta de reivindicações das ONGs de abrigos envolvia vários atores sociais na política municipal da criança e do adolescente.

O atraso no repasse de recursos por parte da SMAS/PBH continuou sendo um dos assuntos principais do Fórum, como verificamos na reunião do dia 28 de março. Como desdobramento, no dia 13 de abril de 2005, o Ministério Público ajuizou outra Ação Civil Pública visando à criação de vagas para abrigamento de crianças e adolescentes em situação de risco. Em maio, ocorreu a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Fórum mobilizou seus membros e participou ativamente da organização do evento por meio dos conselheiros que o compunham.

Analisando as atas de reunião do Fórum, no período de janeiro de 1996 até dezembro de 2006, foi possível concluir que, ao instituir uma arena pública não-estatal para discussão de temas relativos ao atendimento de criança e de adolescente em cumprimento da medida de proteção abrigo em entidade, o Fórum integrou vários setores da política de abrigos de Belo Horizonte, indicando o seu potencial de influência nessa política, além da capacidade para estabelecer parcerias, rede social e negociações, tema que será discutido no próximo item.

6.3. As motivações para a participação no Fórum de Abrigos

Existe um consenso entre vários autores, Gohn (2005); Boschi (1987) e Sader (1988), como analisado no quarto e primeiro capítulos, que as ações coletivas nos anos de 1970 a

1990, no Brasil, foram impulsionadas pelos anseios de redemocratização do país, pelo desejo de democratização dos órgãos, das coisas e das causas públicas.

Havia um caráter novo na forma e no modo de equacionar as demandas e de encaminhá-las. Não que elas fossem novas, porque a carência de bens e serviços para os setores populares, a problemática de crianças pobres nas ruas não eram questões novas. O novo estava na criação de uma figura híbrida, que não se situava nem no setor público nem no privado. Trata-se de uma espécie de privado-público/não-estatal, porque as ações partiam de setores privados, mas os suportes financeiros e de infra-estrutura em geral são públicos e estatais, oriundos de verbas dos governos. (GOHN, 2005).

> "Outro aspecto importante a se destacar nos movimentos sociais dos anos 70 e 80 diz respeito ao plano em que se fundamentaram suas demandas. Trata-se da articulação entre o terreno de valores morais ao terreno das carências econômicas, com o desejo da mudança política. Estas articulações são indicativas de um novo paradigma das ações sociais, que irá se fortalecer nos anos 90, com o plano da moral e o enfraquecimento do plano político –ideológico. Reivindicou-se não apenas os bens em falta, mas reivindicou-se porque eles, os bens, eram direitos sociais dos cidadãos. E reivindicou-se ainda que esses bens tivessem uma qualidade mínima, compatíveis com a vida vivida com dignidade. Assim, as creches públicas foram reivindicadas como espaço educativo e não apenas como "depósitos" para as crianças". (GOHN, 1995, p. 204).

Embora possam ser considerados importantes esses esforços, outro fato observado nessas análises diz respeito às dificuldades no estabelecimento de princípios que norteassem o processo decisório no sentido de inibir práticas particularistas e que orientassem as discussões e deliberações em direção aos interesses sociais.

Azevedo e Prates (1991), abordam questões importantes para a compreensão da participação da sociedade no sistema decisório de políticas públicas. Para os autores, como discutido no primeiro capítulo, existem duas formas de participação da população na esfera pública. A primeira, denominada "participação restrita ou instrumental", é exercida diretamente pelos atores interessados, e diz respeito a reivindicações de "interesses bastante pragmáticos", que tenham resolutividade em curto prazo. Esse tipo de participação geralmente é mais bem aceita pelo poder público conforme Azevedo e Prates (1991, p.138), "já que não é incompatível com as práticas clientelistas tradicionais do nosso sistema político", não colocando em risco a relação existente do setor público com a população. Já a segunda forma é denominada de "participação ampliada ou neocorporativa" e diz respeito à capacidade de grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macro propriedades, as diretrizes e a formula-

ção, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas". (AZEVEDO; PRATES, 1991).

De acordo com os autores, a maioria das organizações existentes seriam organizações típicas de articulação de interesses orientadas para a produção de "bens coletivos" de natureza negociável, ou seja, não há em jogo questões de "princípios"ou de valores.

Apesar disso, vale ressaltar que, mesmo os autores que priorizam uma análise baseada no pressuposto da escolha racional e da busca de ganhos instrumentais por parte dessas organizações, concordam que, a atuação dos movimentos reivindicatórios traz importantes ganhos cumulativos na esfera da cidadania, embora esses ganhos sejam vistos como "efeitos positivos não esperados" da ação dessas organizações, e não como objetivos deliberadamente buscados.

Ao instituir uma arena pública não estatal para discussão de demandas e de negociação de interesses envolvendo as ONGs de Abrigo, CMDCA, CT's, JIJ, MP, SMAAS, SEDESE e outros atores sociais coletivos, o Fórum de Abrigos integra amplos setores no processo de tomada de decisões sobre a política da criança e do adolescente de Belo Horizonte – o que é um ganho para o fortalecimento da cidadania. Além disso, esse é um processo educativo que permite, a partir de demandas particularistas e locais, por meio de um processo de filtragem e negociações sucessivas, discutir questões mais amplas da cidade.

Com base nessas afirmações, podemos constatar, um duplo papel exercido pelas organizações não-governamentais de abrigo que, além de constituírem-se numa alternativa institucional à prestação de serviços públicos, como mostrado no quarto capítulo, elas reforçam um papel político. Ao criarem o Fórum de Entidades de Abrigos - uma nova estrutura de associação para a expressão e a defesa dos interesses sociais da criança e do adolescente de Belo Horizonte - essas organizações contribuíramm para pluralizar o ambiente institucional da política pública de abrigos.

Sabe-se que um dos desafios políticos principais com que a sociedade se defronta é o da construção da vida pública. O problema reside em como organizar uma vida em comum numa sociedade plural, constituída por seres com variados e, às vezes, antagônicos interesses e paixões, com graus diferenciados de vontades e recursos. O Fórum de Abrigos é um lugar, de tratamento desses conflitos, pois constitui uma arena onde todos os interessados na política pública de abrigos de Belo Horizonte podem discutir os seus rumos. Cada um participa levando consigo seus interesses, saberes e valores.

Consideramos que o Fórum, durante o período pesquisado, foi um espaço de mobilização social e de participação política ampliada. Ele apresentou um caráter plural e coletivo, do ponto de vista político, ao articular e incluir os principais atores institucionais envolvidos no

tema. Além disso, nas reuniões, participaram diferentes órgãos: DOPCAD, Polícia Militar de Minas Gerais, Organização dos Advogados do Brasil etc.

Considerando que a política pública de abrigos, como foi analisada no quarto capítulo, foi marcada pelo desafio de enfrentar de forma decisiva, constante e sistemática o conjunto complexo e diferenciado de problemas e atribuições antigos e novos, como o financiamento e a criação de serviços de retaguarda dos abrigos e Conselhos Tutelares, o Fórum constituiu-se num local onde os participante firmaram parcerias, ou seja, partilharam informações relevantes, socializaram e tornaram públicas as carências e os problemas comuns às ONGs e ao poder público. Isso significou que:

> A parceria é estabelecida entre o poder público e a sociedade no sentido de obter um objetivo concreto que beneficie a ambos, em situação em que esse objetivo dificilmente seria alcançado sem esse tipo de cooperação entre as partes. (DINIZ; VIEGAS, 1996, p.12).

Ademais, a questão social não será resolvida unicamente pelo governo. Como discutido no terceiro capítulo, a ação do Estado na área social, além de necessária e até mesmo imprescindível, é insuficiente e se evidencia claramente que não são destinados recursos – financeiros, materiais e humanos – capazes de viabilizar o conjunto de políticas necessárias ao enfrentamento das desigualdades sociais. Portanto, os principais problemas sociais não poderão ser enfrentados sem a parceria com as ONGs.

As parcerias ganham imensa importância nesse modo de pensar e realizar a ação social pública. Elas asseguram maior sustentabilidade e legitimidade política à ação. Introduzem a dimensão da cooperação e da participação conjunta, possibilitando o encontro de diferentes atores em diferentes estágios de organização. (TEIXEIRA, 2002). Como discutido em outros capítulos, a política de assistência social no Brasil opera à base da chamada parceria entre o poder público e uma extensa rede de organizações não-governamentais, na forma de convênios para o repasse de recursos financeiros para tais organizações. O fato é que o poder público, para executar a medida de proteção de abrigo em entidade, não pode prescindir, hoje, da parceria com as ONGs, sob pena de fechar mais instituições e de interromper a prestação de serviço e, assim, as organizações não teriam como viabilizar os seus projetos ou atendimentos sem a assistência financeira do poder público municipal e estadual. Nessa relação de mútua dependência, ambos se modificam.

Outro elemento que credencia o Fórum, como espaço de alargamento da esfera pública e de participação ampliada é o seu potencial de construção de rede. A noção de rede aqui in-

clui organizações ocupantes do mesmo tema, que estabelecem parceria, que acumulam e distribuem informações, fazem ligações entre as ONGs de Abrigo e os governos municipal e estadual, além do CMDCA, CT, JIJ e MP. O Fórum aproxima as organizações não-governamentais das organizações governamentais. Scherer-Warren (1999) considera que as redes constituem um nível intermediário crucial para se entender processos de mobilização, já que através dessas redes as pessoas interagem, influenciam-se mutuamente e se engajam em negociações, ao mesmo tempo que produzem os esquemas cognitivos e motivacionais para a ação coletiva.

Em relação aos atores sociais, devemos considerar que estão em uma situação de interdependência em uma rede gerada pela necessidade de compartilhar recursos para atingir um objetivo comum. Cada ator específico tem seus objetivos particulares, mas seria limitado imaginar que sua participação em uma rede seria conseqüência de suas carências e do mero comportamento maximizador para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional. A construção de uma rede envolve mais do que isso, ou seja, requer a construção de um objetivo maior que passa a ser um valor compartilhado, para além dos objetivos particulares que permanecem. (TEIXEIRA, 2002).

Por fim, um papel de fundamental importância que o Fórum de Abrigos exerce é o de dar instrumentos para as ONGs pressionarem o governo para a efetivação de uma política de abrigos. Como exemplificado nos itens anteriores desse capítulo, no que diz respeito à questão da justiça, uma das grandes transformações trazidas pela Constituição de 1988 foi relativa às atribuições do Ministério Público. Uma de suas atribuições atuais é a Ação Civil Pública. A Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude tem ajuizado várias ações contra o município de Belo Horizonte e o Estado de Minas Gerais, fazendo valer a garantia de direitos.

CONCLUSÕES

Nessa dissertação, fizemos uma longa e complexa incursão no campo da política pública social destinada às crianças e aos adolescentes em situação de risco, sob medida de proteção abrigo. Detivemo-nos na análise das respostas que, historicamente, os governos municipal de Belo Horizonte e estadual de Minas Gerais, juntamente com as organizações não-governamentais de abrigo, deram a essa problemática. Embora preliminares, podemos arriscar algumas conclusões:

a)- O estabelecimento de parceria entre o poder público e as ONGs de abrigo para a proteção de crianças e de adolescentes em situação de risco

Sabemos que o modelo de provisão de políticas sociais em que o Estado desempenha todas as funções está, praticamente, superado. Os desafios colocados para o equacionamento dos problemas sociais ultrapassam a atuação do poder estatal. A diversidade do mundo contemporâneo coloca em cena novos atores e novas exigências sociais que vão além das possibilidades do Estado contemplá-las. Isso impõe mecanismos de fortalecimento de parcerias, seja no controle das ações públicas estatais, seja na provisão direta de serviços sociais. Não é possível, hoje, imaginar a questão social resolvida exclusivamente pela ação do poder público estatal, não somente pelos limites financeiros, organizacionais e gerenciais do Estado, mas também pela positividade que a participação da sociedade nos assuntos públicos representa.

Como mostramos, contudo, a intervenção do Estado, para responder às situações como da infância e da adolescência em situação de risco, consolidou-se historicamente, visando não à substituição, mas à colaboração com o trabalho de organizações não-governamentais, institucionalizando progressivamente a transferência de recursos diretos e indiretos, às ONGs, responsáveis pelo atendimento dessa população. A atuação pública, no campo assistencial, organizou-se na forma de ações fragmentadas, por meio da criação de instituições como a LBA, reafirmando a primazia da ação privada nesse campo, em que o Estado passou a prestar sua cooperação.

Na década de 1980, tornaram-se evidentes os limites apresentados pela resposta ao problema da criança e do adolescente em situação de risco. A partir desse momento, ela passou a ser objeto de amplo reconhecimento, instituindo uma nova prioridade de intervenção por parte

do Estado. Nesse contexto, a Constituição de 1988 reconheceu a Assistência Social como direito do cidadão e resgatou a responsabilidade do Estado no atendimento à esse público.

A tradicional opção à gestão filantrópica, em que pese seu recrudescimento recente, passa a ser cada vez mais reconhecida como insuficiente. Entretanto, a Assistência Social continua marcada, até hoje, pela forte presença das instituições privadas acompanhadas por uma ação residual e fragmentada da ação pública no que se refere à alocação de recursos, subsídios e implementação de programas e projetos.

Se por um lado, esse apelo pode contribuir para a obtenção da cumplicidade da sociedade na legitimação da transferência dos serviços de provisão estatal para o terceiro setor, contribuindo para a materialização do "Estado Mínimo", de outro lado, esse processo encerra também uma grande oportunidade para o fortalecimento da sociedade civil, reforçando e legitimando a participação de novos atores na arena pública não estatal, trazendo uma significativa contribuição para a construção da democracia.

b)- Vicissitudes da implementação da política de abrigos

Como tratado nos capítulos anteriores, até 1995, não havia uma política de abrigos em Belo Horizonte. A criação dessa política e o formato que ela foi tomando nos primeiros anos, contou com a participação de atores muito diversos, tais como: Fórum DCA, GIRARUA, Pastoral do Menor, CMDCA etc. A política foi criada aos poucos, tateando, e ao mesmo tempo foi delimitando o seu campo de atuação. A legislação também estava sendo estabelecida/modificada. Enfim, o período foi muito rico e em certo sentido conturbado.

O trabalho revelou que a política de abrigos em Belo Horizonte foi estruturada e opera em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis: a falta de vagas nos abrigos, atrasos no repasse de pagamento das entidades conveniadas, falta de serviços de retaguarda para os abrigos e os Conselhos Tutelares etc. O campo da política de abrigos, aqui analisado, apresenta vários dos traços indicados por Sulbrandt a respeito das políticas e dos programas sociais. Esses traços são elemento-chave para compreensão e aperfeiçoamento da organização e implementação de políticas sociais: os problemas que se pretende enfrentar são debilmente estruturados, não se persegue um objetivo único e o caráter brando das tecnologias.

Soma-se a essas características a falta de dados confiáveis, com base em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações para a formulação da política, a tomada de decisões e o acompanhamento da implementação das ações. Isso interfere na capacidade de aferir a eficiência da política e seu grau de eficácia. O estudo mostrou que, embora tenham sido formulados diversos diagnósticos sobre a situação do atendimento de crianças em cumprimento de medidas de abrigo, eles não foram capazes de se transformar em elementos que pudessem aperfeiçoar a ação governamental.

c) Criaram-se condições para o fortalecimento de um espaço público plural de discussão e de articulação da política da criança e do adolescente em situação de risco em Belo Horizonte.

A política de Assistência Social, a partir do processo de democratização, na década de 80, tem vivenciado profundas mudanças, tanto no cenário institucional, com a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade na organização, gestão e implementação de serviços, quanto na revisão de paradigmas conceituais que afetaram profundamente a formulação de políticas destinadas às crianças e adolescentes em situação de risco. Nesse contexto de mudanças, ocorreram inovações institucionais em que diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicaram e apoiaram a participação social e a democracia participativa (os Fóruns).

Em Belo Horizonte, as ONGs de abrigo, inseridas nessas transformações socio-históricas e político-institucionais, constituíram um expressivo bloco de força política ao se articularem com órgãos públicos do poder executivo municipal e estadual, com o Juizado da Infância e da Juventude; com o Ministério Público, além do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares e criarem o Fórum de Entidades de Abrigos, onde a política de atendimento às crianças e aos adolescentes, em cumprimento da medida de proteção abrigo em entidade, serão tornados públicos.

Desde sua criação em 1995, até 2006, o Fórum possibilitou aos atores sociais envolvidos na política da criança e do adolescente em situação de risco, participarem das discussões e decisões de temas que apresentaram-se como pontos de interseção entre governo e sociedade.

Esse estudo pretendeu analisar o potencial do Fórum de influenciar a política pública de abrigos. Procurou-se verificar a possibilidade do Fórum incidir, positivamente, na relação

entre o Estado e a sociedade civil, produzir impactos sobre o Estado e influenciar a sua agenda pública.

Nessa perspectiva, a questão inicialmente apresentada, acerca da capacidade de influência do Fórum na política de abrigos, é respondida ao verificar, nesse estudo, que ele, no período pesquisado, possuiu uma dinâmica aberta, plural e reivindicativa capaz de processar as demandas das ONGs de abrigos, estando, no entanto, suas capacidades de influenciar o governo associada à criação e implementação de um espaço de diálogo capaz de conduzir as negociações e pactuações de temas para a política de abrigos. Além disso, o Fórum funcionou como um espaço de formação e de informação das organizações. Está institucionalizado e é reconhecido pelos principais atores sociais envolvidos nessa temática da criança e do adolescente em situação de risco, como a instância que representa as ONGs de abrigos.

Merece destaque especial a capacidade demonstrada pelo Fórum de ser uma instância de participação social autônoma, requisito indispensável para que se possa exercer uma função de crítica e de controle sobre o Estado. Como salientado nessa dissertação, a fragilidade institucional que afeta as instituições sociais remete à preocupação de como a sociedade pode recuperar para si um espaço que é público das decisões.

Como vimos, a experiência de participação social das ONGs de abrigo com a criação do Fórum de Entidades de Abrigos, revelou que, em Belo Horizonte, durante o período pesquisado, a política de abrigos avançou no estabelecimento de mecanismos de concertações e de consensos sobre essa política. O Fórum consolidou-se como espaço de articulação das ONGs de Abrigo com o poder público no que se refere à execução dessa política.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Criança: a lei e a cidadania. In:RIZZINI, Irene (Org.) **A criança no Brasil hoje:** desafio para o terceiro milênio**.** Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1993.

ALMANAQUE ABRIL. **Mundo**: Enciclopédia de Atualidades. São Paulo: Abril, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n. 29, p. 88-108, jun. 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 25, p. 50-60, out. 1989.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo**,** Ano 11, n. 31, p. 44 - 66, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta. Descentralização da política federal de assistência social. In: ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304p

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos da Criança. 20/11/1959. **Ministério da Justiça,** Brasília, DF, 1991.

AZEVEDO, Sérgio. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André. **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p.111-142.

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje.** v.1, p. 22-152, São Paulo: ANPOCS/Vértice, 1991.

AZEVEDO, Sérgio; AVRITZER, Leonardo. A política do Orçamento Participativo: nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. In: Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/MG, 1994. **XVIII Encontro Anual da ANPOCS.** Caxambu/MG. 23-27 nov. 1994, p. 1 – 30. (Paper).

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução 19, de 09 de outubro de 1995. Dispõe sobre os indicadores de qualidade a serem considerados pelas instituições de atendimento, defesa e promoção de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte. Disponível em : http://www.pbh.gov.br. Acesso em: 21 de julho de 2007.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução 26, de 16 de setembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes para o estabelecimento de política dirigida ao grupo familiar. Disponível em : http://www.pbh.gov.br. Acesso em: 21 de julho de 2007.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução 31, de 03 de novembro de 1997. Dispõe sobre diretrizes para funcionamento de entidades de atendimento em regime de abrigo. Disponível em : http://www.pbh.gov.br Acesso em: 21 de julho de 2007.

BELO HORIZONTE. **Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos, não-governamentais, do município de Belo Horizonte.** Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Belo Horizonte, 1997.

BELO HORIZONTE. **Minas Gerais no Pacto pela Infância**. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Belo Horizonte, out. 1992.

BELO HORIZONTE, Secretaria Municipal de Assistência Social: Gerência de Proteção Especial. Resposta ao ofício n. 239 de 22 de novembro de 2004. **Ofício n. GPPE-128/2004**, Belo Horizonte: JIJ, Vara Cível. 2004.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **DADOS Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, vol. 42, nº 4, p. 655- 690, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2000.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA e dá outras providências. Secretaria Especial de Direitos Humanos; Ministério da Educação, Assessoria de Comunicação Social**.** Brasília: MEC, ACS, 2005. Acesso disponível em www.desenvolvimentosocial.gov.br

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União** – DOU de 8 de dezembro de 1993, Brasília, nov. 2005. Acesso disponível em www.desenvolvimentosocial.gov.br

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS. **Diário Oficial da União** – DOU do dia 28 de outubro de 2004, p. 9-67, Brasília, nov. 2005. Acesso disponível em www.desenvolvimentosocial.gov.br

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução 130, de 15 de julho de 2005. Dispõe sobre a aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, p. 69-169, novembro de 2005. Acesso disponível em www.desenvolvimentosocial.gov.br

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Conselho Nacional de Assistência Social. Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Brasília/DF dez. de 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Núria (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. In: ARAÚJO, José Newton; SOUKI, Léa Guimarães; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Figura paterna e ordem social – tutela, autoridade e legitimidade nas sociedades contemporâneas.** Belo Horizonte: Autêntica/ PUC Minas, 2001.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação :** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COELHO, Vera Schattan P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo". In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP.2004.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge. The MITPress. 1992.

COSTA, Antônio Carlos Gomes; GARCIA MENDEZ, Emílio. **Das necessidades aos direitos.** São Paulo: Malheiros, 1994.

CUNILL GRAU, Núria. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1988.

CUNILL GRAU, Núria. A rearticulação das reações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público,** São Paulo, ano 47, v. 120, n. 1, p. 113-140, jan/abr. 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. **Reforma do Estado e democracia no Brasil** : dilemas e perspectivas. Brasília: UnB, 2000. p. 19 - 53.

DINIZ, Silvana Garcia; VIEGAS, Simone Soares. **A participação popular na prefeitura de Belo Horizonte 1993 - 1996.** Belo Horizonte: PMBH, 1996.

DUTRA, Maria Lúcia Gomes; UBA, Lúcia Helena Vilela. **Nos canteiros da educação:** uma experiência de CIAME. Belo Horizonte: Centro FEBEM de Artes Gráficas, 1980.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: DRAIBE, Sônia Miriam. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: Enap, 1994. p. 103-146.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil**: o sistema de proteção social e suas transformações mais recentes. Biblioteca NEPP, jul. 1992. Mimeo.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11 ,n.4, p. 03-15, 1997.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. **República, trabalho e educação: a experiência do instituto João Pinheiro 1909/1934**. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2001.

FERREIRA NETTO, Lino. A atuação do município no combate à pobreza: possibilidades e limitações". In: VALLADARES, L.; COELHO, M.P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1995.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. **Cadernos de Pesquisa Revista de estudos e pesquisas em educação Fundação Carlos Chagas.** São Paulo: Cortez, n. 88, p. 18-29, fev. 1994.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** história da violência nas prisões. Rio de Janeiro: Vozes Ltda, 28 ed., 2004.

FREY, Klaus. Descentralização: lições atuais de Tocqueville, **Lua Nova**, São Paulo n. 51, 2000.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, Alysson *et al*. **Políticas Públicas.** Belo Horizonte: UFMG, p. 59-85, 2002.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos.** São Paulo: Perspectiva, 2003.

GONH, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONG's e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GONH, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo:Loyola, 1995.

GUIRADO, Marlene. **Instituição e relações afetivas: o vínculo com o abandono**. São Paulo:Summus, 1986.

HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP. p. 257-322, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1985.

JUIZADO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DE BELO HORIZONTE. **Relatório das reuniões do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte no período de janeiro de 1996 a novembro de 2000.**

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto alegre: Artes Médicas Sul Ltda.1999.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada.** São Paulo: Hucitec, 1998.

MELO, Marcus André B. C. Políticas Públicas e transição democrática: notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil 1974-1984. In: MOURA, Alexandrina Sobreira (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática.** São Paulo: Vértice, 1989, p. 168-193.

MINAS GERAIS. Diagnóstico dos Programas desenvolvidos pela Fundação do Bem Estar do Menor (FEBEM) Minas Gerais. Diretoria de Educação e Assistência. Belo Horizonte,nov.1994.

MINAS GERAIS. A medida de proteção em entidade de abrigo: encaminhamento, atendimento e reinserção familiar. Relatório final Projeto: rede de abrigos de Belo Horizonte. Belo Horizonte: FJP, dez. 2000.
MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO. Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Belo Horizonte/MG, Setor de Fiscalização de Entidades. **Relatório das reuniões do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte no período de fevereiro de 2001 a novembro de 2005.**

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PERISSONOTTO, Renato M.; FUNKS, Mário; SOUZA, Nelson Rosário de. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105 jul./dez. 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. **DADOS. Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 42, nº 4, p. 577 – 655, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna**.** Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social** : caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil:** revisitando a história (1822-2000). Rio de Janeiro:UNICEF – CESPI/USU, 2000.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. “Menores” institucionalizados e meninos de rua. In: CERVINI, Ruben; FAUSTO, Ayrton. **O trabalho e a rua:** crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. São Paulo: Cortez, 1996.

RIZZINI, Irma. O elogio do científico – a construção do “menor”na prática jurídica. In: RIZZINI, Irene (Org.). **A criança no Brasil hoje:** desafios para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, p. 81-99, 1993.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Renavan/FASE, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; *et al.* (Org). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Renavan, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza(Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa.Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, p. 38 - 82 . 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. **Sessenta e quatro:** anatomia da crise**.**São Paulo: Vértice, 1986.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras:** ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SKOPOL, T. **Protecting soldiers and mothers:** the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Belknap Press, Harvard University Press, 1992.

SOMARRIBA, Maria das Mercês. Movimento urbanos e Estado. In: POMPERMAYER, Malory. Movimentos sociais em Minas Gerais. 1987

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Revista de Serviço social e Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

SULBRANT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBERG, Bernardo (Org.). **Pobreza uma questão inadiável:** novas respostas a nível mundial. Brasília: ENAP, p. 335-408, 1994.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP. p. 323-370, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47 - 103, 2002

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 2002. Lisboa, Portugal, **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública** 8-11 out. de 2002.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 5, jun. 1991.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas:** o papel dos conselhos gestores. Maringá, Paraná: Eduem, 2006.

VEIGA, Laura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Implementação e gestão de programas locais de inclusão social: iniciativas para a infância e juventude vulnerabilizada em Belo Horizonte. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 8-11 out., 2002.

WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro:Guanabar, 1979, p. 153.

WORLD DEVELOPMENT REPORT. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1997** "O Estado num mundo em transformação", Oxford Universiy Press para o Banco Munidal. 1997.

YASBECK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos da LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

ANEXO A

Organizações Não-Governamentais de abrigo de Belo Horizonte – maio/2007

ONGs		Unidades de Atendimento	Convênios	Regional	Capacidade	Critérios para Admissão		Público Atendido	Modalidade de Atendimento
						Sexo	Idade		
1	Ação Social da Igreja Batista da Lagoinha - Pró Criança		PBH/SMAAS	Noroeste	15	M e F	0 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
2	Ação Social Obreiros Mirins	Casa de Israel	PBH/SMAAS	Barreiro	15	M e F	0 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa Estér	PBH/SMAAS	Barreiro	15	F	12 a 18 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa Pequeno Samuel	PBH/SMAAS	Barreiro	10	M	11 a 14 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Sede	PBH/SMAAS	Barreiro	15	M e F	7 a 12 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa Lar 1 Restaurando Vidas	SEDESE	Oeste	10	M e F	6 a 12 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Lar 2 Príncipe da Paz	SEDESE	Oeste	10	M e F	2 a 10 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Lar 3 Meninos de Jesus	SEDESE	Oeste	12	M e F	5 a 12 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Rebeca	SEDESE	Oeste	10	F	13 a 18 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Raquel	SEDESE	Oeste	10	F	12 a 17 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Travessia	SEDESE	Oeste	15	M e F	7 a 14 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Filhas de Sarah	SEDESE	Oeste	10	F	12 a 17 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
3	APAE	Casa Lar APAE 1	SEDESE	Leste	8	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Casa Lar
		Casa Lar APAE 2	SEDESE	Barreiro	8	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Casa Lar
		Casa Lar APAE 3	SEDESE	Barreiro	8	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Casa Lar
		Casa Lar APAE 4	SEDESE	Barreiro	8	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Casa Lar
		Casa Lar APAE 5	SEDESE	Barreiro	8	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Casa Lar
		Casa Lar APAE 6	SEDESE	Barreiro	8	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Casa Lar
4	Associação Assistencial Caminho da Luz		PBH/SMAAS	Nordeste	3	M	0 a 18 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
5	Associação Assistencial Nossa Senhora de Guadalupe - Casa de Nazaré		NÃO CONV.	Pampulha	15	M e F	0 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo

(Cont.)

6	Associação Fraternal Amigos do Menor AFAM		NÃO CONV.	Pampulha	12	F	5 a 16 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
7	Associação Irmão Sol	Casa Copacabana	PBH/SMAAS	Venda Nova	15	M	7 a 12 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa dos Irmãos	SEDESE	Noroeste	12	M e F	8 a 14 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa dos Pequenos	PBH/SMAAS	Leste	15	M e F	0 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa Santa Mônica	PBH/SMAAS	Venda Nova	12	M	14 a 17 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Casa Lar das Meninas	SEDESE	Pampulha	12	F	12 a 17 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Tremedal	PBH/SMAAS	Noroeste	12	M	14 a 18 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
8	Casa Alegria		NÃO CONV.	Centro-Sul	6	F	-	Risco pessoal e social	Abrigo
9	Inspetoria São Jõao Bosco	Casa Dom Bosco	PBH/SMAAS	Pampulha	15	M	15 a 17 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Centro de Passagem Dom Bosco	PBH/SMAAS	Nordete	15	M	13 a 18 anos	Trajetória de rua	Casa de Passagem
10	Casa dos Meninos		PBH/SMAAS	Barreiro	15	M	7 a 12 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
11	Casa Lar Esperança Francisca Paula de Jesus		NÃO CONV.	Noroeste	15	M e F	3 a 10 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
12	Casa Novella		NÃO CONV.	Norte	10	M e F	0 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
13	Centro de Passagem Vila Eunice		PBH/SMAAS	Pampulha	15	M e F	0 a 6 anos	Tragetória de rua	Casa de Passagem
14	Centro de Proteção à vida - Casa Maria de Nazaré		PBH/SMAAS	Noroeste	15	F	13 a 18 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
15	Creche Cirandinha		NÃO CONV.	Norte	15	M e F	0 a 5 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
16	Creche Nosso Lar		PBH/SMAAS	Norte	18	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Abrigo
17	Instituto de Socorro Humanitário - Berço Feliz		NÃO CONV.	Nordeste	10	M e F	Até 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
18	Jocum	Jocum Casa Recanto	NÃO CONV.	Leste	17	F	9 a 14 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Jocum Casa Refúgio portadores vírus HIV	NÃO CONV.	Leste	20	M e F	0 a 12 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Jocum Casa Restauração	NÃO CONV.	Leste	25	M	12 a 17 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
		Jocum Casa Renascer	NÃO CONV.	Leste	4	F		meninas de rua grávi-das com filho	Abrigo
19	Lar de Crianças Batista Regular		NÃO CONV.	Venda Nova	10	M	6 a 10 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
20	Lar Fraternidade Irmão Fábio		PBH/SMAAS	Leste	10	M e F	0 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo

(Cont.)

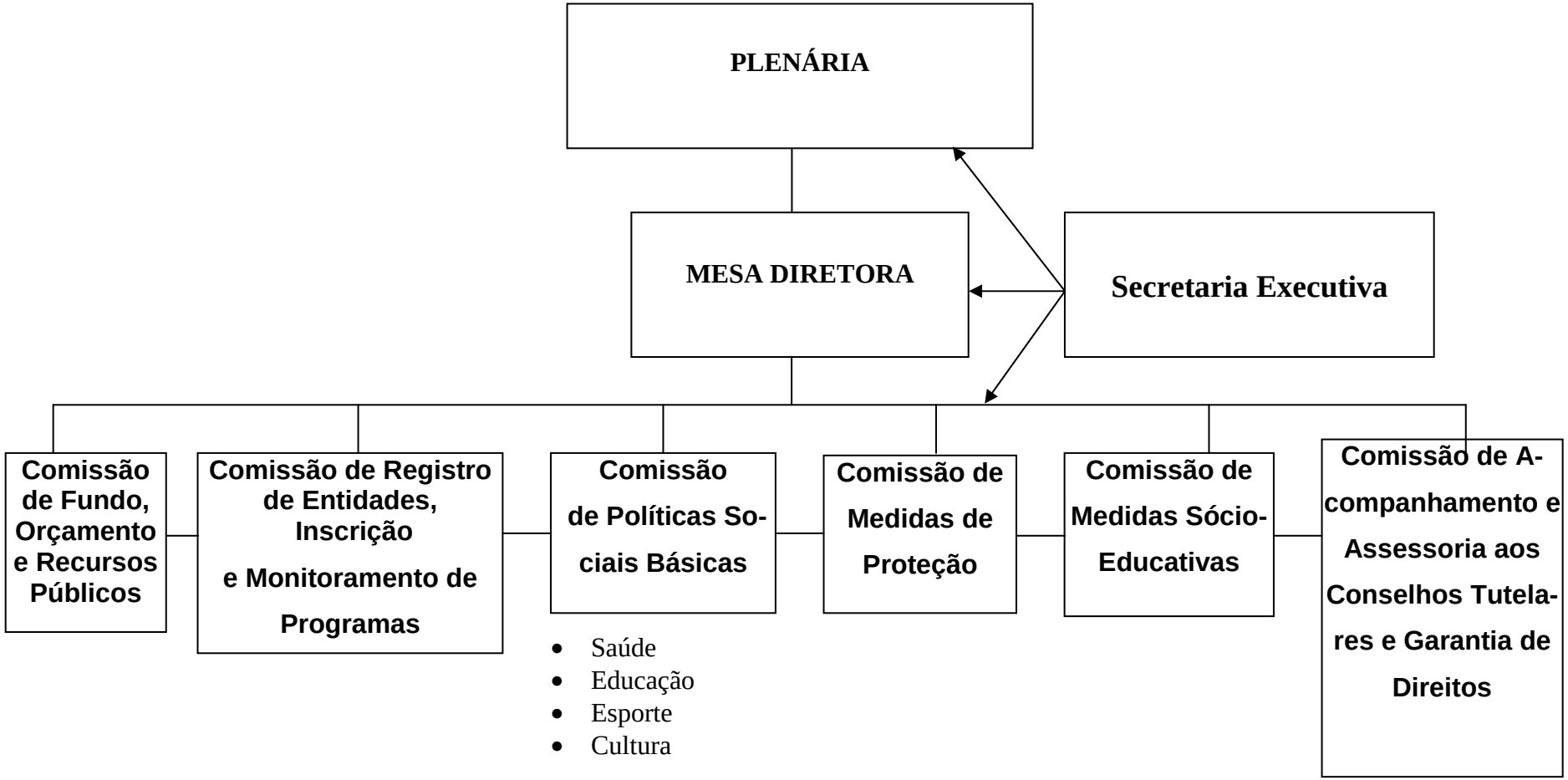
21	Lar Frei Leopoldo		PBH/SMAAS	Oeste	28	F	4 a 9 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
22	Lar Marista João Batista Berne		NÃO CONV.	Oeste	20	M	6 a 11 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
23	Ministério Programa Criança Feliz	Centro de Passagem Emaús	PBH/SMAAS	Pampulha	15	M	13 a 18 anos	Trajetória de rua	Casa de Passagem
		Casa Lar 1	SEDESE	Pampulha	12	M e F	0 a 12 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Lar 2	SEDESE	Pampulha	12	M	1 a 12 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Lar 3	SEDESE	Venda Nova	12	M e F	3 a 12 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Lar 4	SEDESE	Pampulha	12	M e F	1 a 12 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
		Casa Lar Juventude Feliz	SEDESE	Centro-Sul	9	F	13 a 18 anos	Risco pessoal e social	Casa Lar
24	Núcleo Assistencial Caminhos para Jesus		PBH/SMAAS/SEDESE	Norte	31 29	M e F	0 a 18 anos	Portador de Deficiência	Abrigo
25	Providência Nossa Senhora da Conceição Pastoral do Menor/Casa das Meninas		PBH/SMAAS	Noroeste	12	F	7 a 12 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
26	Recanto Gente Feliz		NÃO CONV.	Norte	17	M e F	0 a 5 anos	Risco pessoal e social	Abrigo
27	TJ Abriga		NÃO CONV.	Leste	15	M e F	3 a 6 anos	Risco pessoal e social	Abrigo

Fonte: Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

ANEXO B

CMDCA
CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-BH

Organograma do CMDCA-BH



ANEXO C

Organizações Não-Governamentais de abrigo pesquisadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Belo Horizonte– 1995

	Entidade
1.	Abrigo Jesus
2.	Associação Assistêncial Caminhos da Luz
3.	Associação Casa Lar Fraternidade
4.	Associação dos Leucêmicos do Estado de M. Gerais-Leuceminas
5.	Associação Estrela da Esperança
6.	Associação Irmão Sol
7.	Casa da Criança Francisca de Paula Jesus
8.	Casa da Reintegração da Infância e Adolescência
9.	Casa do Homem de Nazaré
10.	Casa Dom Bosco
11.	Casa Lar Dona Eva
12.	Creche Cirandinha - Centro de Apoio e Assistência à criança
13.	Creche Estrela Guia
14.	Creche Nosso Lar
15.	Creche Santa Maria Goretti
16.	Fundação Cristã Pedro II
17.	Fundação Obras Soc. da Paróquia da Boa Viagem (Lar Frei Leopoldo)
18.	Grupo da Fraternidade Irmã Scheila
19.	Instituto Geral de Assist.Soc.Evangélica IGASE/Lar Genebra Afonso
20.	Jovens com uma Missão - JOCUM
21.	Lar da Fraternidade Irmão Fábio
22.	Lar Fraternidade Irmão Fábio
23.	Lar Galiléia
24.	Ministério Programa Criança Feliz Casa de Emaús
25.	Missão Aprisco
26.	Nosso Abrigo Lactário Cláudia Maria Rocha Brant
27.	Núcleo Assistêncial Caminhos para Jesus
28.	União Brasileira de Educ. e Ensino UBEE Lar Marista "João Batista Berner"

Fonte: Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos, não governamentais, do município de Belo Horizonte – 1995.

ANEXO D

RESOLUÇÃO 31/97

Dispõe sobre diretrizes para funcionamento entidades de atendimento em regime de abrigo e dá outras providências

O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE de BH, no uso de suas atribuições, nos termos da Lei Federal 8.069/90 e Lei Municipal 6.263/97, e, considerando a necessidade de estabelecer parâmetros claros e objetivos, condizentes com a realidade e potencialidade das organizações não governamentais e do Poder Público, observando que dispõem a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e Adolescente, resolve sobre as diretrizes de funcionamento para entidades de atendimento em regime de abrigo:

CAPÍTULO I

DO REGIME DE ABRIGO

Art. 1º - Como medida de proteção em caráter de moradia provisória, os abrigos acolherão crianças e adolescentes desprotegidos e em estado de abandono social, observado o que dispõe os art. 90 a 93 e 101, VII, Parág. Único, da Lei 8.069/90.

CAPÍTULO II

DA ADMISSÃO

Art. 2º - Só poderão ser admitidos os abrigados por determinação da autoridade competente.
Parág. Único - As exceções serão procedidas como dispõe o art. 93, da Lei 8.069/90.

Art. 3º - Após a determinação da medida, deverá a autoridade que fizer o encaminhamento, discutir e decidir com os dirigentes da entidade de abrigo, a estratégia de atendimento.
Parág. Único - Em casos excepcionais e de urgência, o procedimento disposto no caput deste artigo, deverá ser feito até o 2º dia útil subsequente ao acolhimento.

Art. 4º - Deverá o Conselho Tutelar proceder a rigorosa avaliação do caso, para que se esgote todas as possibilidades, utilizando todos os recursos disponíveis, antes da determinação da medida.
Parág. Único - Verificada a necessidade da medida, cabe ao Conselho Tutelar fornecer a entidade, toda a documentação existente sobre o caso, dentro de 15 dias.

Art. 5 º - Os encaminhamentos feitos pela Justiça da Infância e da Juventude deverão ser acompanhados do relatório social do caso e documentação pessoal do abrigado.

Art. 6º - Compreende-se ao período de não funcionamento dos Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e da Juventude, os casos previsto no art. 93 da Lei Federal 8.069/90.

Art. 7º - A partir do acolhimento, fica o dirigente da entidade investido na função de guardião.

CAPÍTULO III

DO ATENDIMENTO

Art. 8 º - A entidade responsável pela execução, a autoridade que fizer a determinação da medida e demais entidades envolvidas, deverão promover, em parceria, o processo de desligamento e o encaminhamento à família de origem ou à substituta.

Art. 9º - O atendimento ao abrigado, deve:
I - Promover o acolhimento e o atendimento da criança e do adolescente em risco pessoal e social;
II - Promover o acompanhamento sistemático visando a ressocialização, a promoção da saúde (física e psicológica), a inserção escolar, a profissionalização e a inserção no mundo do trabalho;
III - Garantir acompanhamento singular e personalizado, além do grupal;
IV - Manter arquivos atualizados das crianças e adolescentes;
V - Procurar o restabelecimento e a preservação dos vínculos familiares ou colocação em família substituta - guarda, tutela ou adoção;

VI - Informar permanentemente à criança e ao adolescente sobnre a sua situação;
VII - Estabelecer o processo, a freqüência e a melhor forma de contato entre a criança, sua família e sua comunidade.
VIII - Propiciar a reintegração da criança e do adolescente à família e à comunidade de origem;

Art. 10 - Todos os empregados devem ser preparados para o atendimento, que deve ser dado de forma individualizada, considerando a fragilidade emocional e afetiva do abrigado, para permitir que ele expresse suas emoções e necessidades.

Art. 11 - A preparação para o desligamento deve ser gradativa, com responsabilidade e competência, obedecendo a peculiaridade de cada abrigado.

Art. 12 - O desligamento será determinado pela autoridade competente e promovido por esta e pelo guardião.

CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÔES QUANTO AO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR

Art. 13 - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte:
I- Divulgar a Resolução 26/96 relativa as diretrizes para o estabelecimento de políticas públicas dirigidas ao grupo familiar.
II- Monitorar, acompanhar e avaliar programas dirigidos ao grupo familiar executados por órgãos governamentais e organizações não governamentais.
III - Incrementar a cultura de adoção para crianças e adolescentes que não apresentem possibilidades de retorno à família de origem;

Art. 14 - Compete aos Conselhos Tutelares:
I- Aplicar a medida protetiva Abrigo (artigo 101 - inciso VII do ECA) a crianças e adolescentes vítimas de abandono e / ou risco pessoal.
II- Articular e estabelecer parcerias com os equipamentos e recursos comunitários que possibilitem o atendimento bio psico social e acompanhamento aos grupos familiares.

III- Acompanhar os encaminhamentos para os programas dirigidos aos grupos familiares, executados por órgãos governamentais e organizações não governamentais.
IV- Garantir o acompanhamento sistemático às famílias em situações de crise através de visitas domiciliares e notificações, quando necessárias.
V- Expedir notificações, quando necessárias.
VI- Participar de espaços de representação destinados a formação e informação coletivas, favorecendo a construção de uma rede de atendimento.

Art. 15 - Compete ao Poder Executivo:
I- Garantir o estabelecimento de uma política municipal integrada dirigida aos grupos familiares com níveis diferenciados de execução: orientação para a vida familiar, apoio sócio familiar, proteção da família e ações pertinentes.
II- A execução do Programa de Famílias da SMDS e, orientar a supervisão às entidades de abrigo conveniadas com a PBH, para que a proposta de atendimento tenha como um dos seus s objetivo a desinstitucionalização de crianças e adolescentes.
III - Incentivar uma política de família substituta para os casos de crianças cujo retorno familiar seja impossível;

Parág. Único - Quando for o executor direto da medida de proteção deverá acionar todos os órgãos e ou equipamentos sociais governamentais e não governamentais, que forem necessários para garantir a promoção e apoio sócio-familiar, bem como, promover processo de construção de autonomia a aqueles sem chances de retorno à família de origem ou inserção à família substituta.

Art. 16 - Compete as organizações não governamentais:
I - Articular ações com equipamentos e recursos comunitários;
II - Dirigir suas ações com o objetivo de promover a desinstitucionalização das crianças e adolescentes;
III - Favorecer a parceria com os conselhos tutelares e a otimização das competências comuns;
IV - Avaliar continuamente o processo pedagógico das ações objetivando os princípios do ECA: excepcionalidade e brevidade.

V - Estimular o vínculo entre crianças e adolescentes abrigados e suas famílias, considerando que a relação entre educadores e abrigados não deve permitir a substituição da relação familiar;
VI - Estabelecer agenda de visitas domiciliares as famílias durante e após o período da aplicação da medida as suas crianças e adolescentes;
VII - Acionar sempre que possível todos os órgãos e / ou equipamentos sociais governamentais ou não governamentais, que forem necessários para garantir a promoção e o apoio sócio-familiar.
VIII - Promover processo de construção de autonomia a aqueles sem chances de retorno à família de origem ou inserção à família substituta.

CAPÍTULO V

DAS UNIDADES DE ABRIGO

Seção I

Dos critérios de Qualidade

Art. 17 - O Abrigo deve:
I oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
II - atender, num mesmo espaço físico, no máximo, 15 crianças e / ou adolescente, conforme artigo 10 da Resolução nº 19/95 do CMDCA;
III - manter serviço de apoio à família e priorizar este tipo de encaminhamento, objetivando evitar a permanência prolongada de crianças e adolescentes;
IV- garantir a escolarização das crianças com mais de 06 anos, acompanhar sua vida escolar, manter estreita relação com a escola formal e oferecer recursos potencializadores de aprendizagem;
V - não separar grupos de irmãos;
VI - promover todas as condições básicas para a vida dos usuários (alimentação, vestuário, assistência médica, odontológica, terapêutica, farmacêutica etc).
VII - garantir prioritariamente a participação dos atendidos em atividades culturais, esportivas e de lazer na comunidade;

VIII - garantir o acesso aos espaços públicos da mesma forma que o têm as crianças e adolescentes que residem com suas famílias;
IX - garantir assistência religiosa aos atendidos que o demandarem;
X - acompanhar a vida dos egressos durante um período mínimo de 06 meses;
XI - manter relação sistemática e formal com os Conselhos Tutelares e com o JIJ, cumprindo as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente;
XII - estar preparado para receber em caráter de emergência e atendê-las em curto ou médio prazo, de acordo com a autoridade competente;
XIII - informar permanentemente aos abrigados, bem como a seus responsáveis sobre a situação do caso, perspectivas de desligamento ou encaminhamento;
XIV - promover o encaminhamento à iniciação e formação profissional ou inserção no mercado de trabalho dos adolescentes assistidos que se mostrem em condições.

Seção II

Dos Recursos Humanos
Art. 18 - Todos os profissionais que prestam assistência a criança e / adolescente, nas unidades, têm função educativa.
Art. 19 - O atendimento nas unidades deve-se dar em pequenos grupos, de forma individualizada, possibilitando a construção de um projeto de trabalho específico a cada atendido, atendendo no máximo 15 crianças e/ ou adolescentes.

Art. 20 - A equipe deverá ser formada, por no mínimo:

I - coordenador
II- educadores
III- serviços gerais.

Art. 21 - Cabe ao:
I - Coordenador:
a- Administrar:
- levantar necessidades;
- elaborar e implementar planejamento geral de forma integrada;

- formalizar junto com equipe o plano de trabalho e regimento interno, garantindo um atendimento de qualidade;

b- Promover matrícula em escola formal;

c- Fazer reuniões periódicas com abrigados e equipe de trabalho;

d- Representar o abrigo em Foruns de Criança e Adolescente;

e- Avaliar sistematicamente todo trabalho.

II - Educador: Profissional de referência em todos os níveis de atendimento da criança e adolescente na relação com a comunidade.

a- Trabalhar a questão pedagógica aproveitando as situações quotidianas da vida dos abrigados;

b- Programar e desenvolver atividades educativas, culturais, sociais etc.

c- Estar atento as particularidades e necessidades de cada atendido, buscando e discutindo com a equipe um programa personalizado de atendimento.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 22 - Os órgãos governamentais e as organizações não governamentais terão prazo de 12 (doze) meses, a contar da data de publicação desta, para se adaptarem ás diretrizes previstas nesta Resolução.

Art. 23 - Além do disposto nas Resoluções 11/95 e 19/95, as diretrizes previstas nesta Resolução são critérios para registro de entidades e inscrição de programas, do regime de abrigo.

Art. 24 - Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 25 - Revogam-se as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 03 de novembro de 1997

Maria Lúcia dos Santos Miranda

ANEXO E

Organizações Não-Governamentais de abrigo pesquisadas pela Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte/2000

Nº	Entidades
1	Ação Social Obreiros Mirins
2	Associação Assistencial Caminhos da Luz
3	Casa da Criança Francisca Paula de Jesus
4	Casa da Reintegração da Infância e da Adolescência
5	Casa do Homem de Nazaré
6	Casa dos Meninos
7	Creche Cirandinha
8	Irmão Fábio
9	Lar Frei Leopoldo
10	Lar Madre Michel
11	Associação Irmão Sol - Casa Copacabana
12	Associação Irmão Sol - Casa dos Maiores
13	Associação Irmão Sol - Casa dos Pequenos
14	Associação Irmão Sol - Casa Tremedal
15	Associação Irmão Sol - Santa Mônica
16	Casa Dom Bosco
17	Centro de Passagem Carlo Marquini
18	Centro de Passagem Casa Rosa
19	Centro de Passagem Emaús
20	Centro de Recreação de Atendimento e Defesa da Criança e do Adolescente
21	Ministério Programa Criança Feliz – Ravena
22	Casa das Meninas da Pastoral do Menor
23	Secra - Socorro Evangélico da Criança e do Adolescente
24	AFAM - Associação Fraternal Amigos do Menor
25	Jocum/Casa Restauração
26	Jocum/Casa Recanto
27	Lar da Criança Batista Regular
28	Lar dos Meninos São Vicente de Paula
29	Lar Genebra Afonso
30	Lar Marista João Batista Berne
31	Ministério Programa Criança Feliz - Casa das Meninas
32	Missão Criança e Paz - Lar dos Meninos

Fonte: Escola de Governo/FJP - Pesquisa Rede de Abrigos de Belo Horizonte.

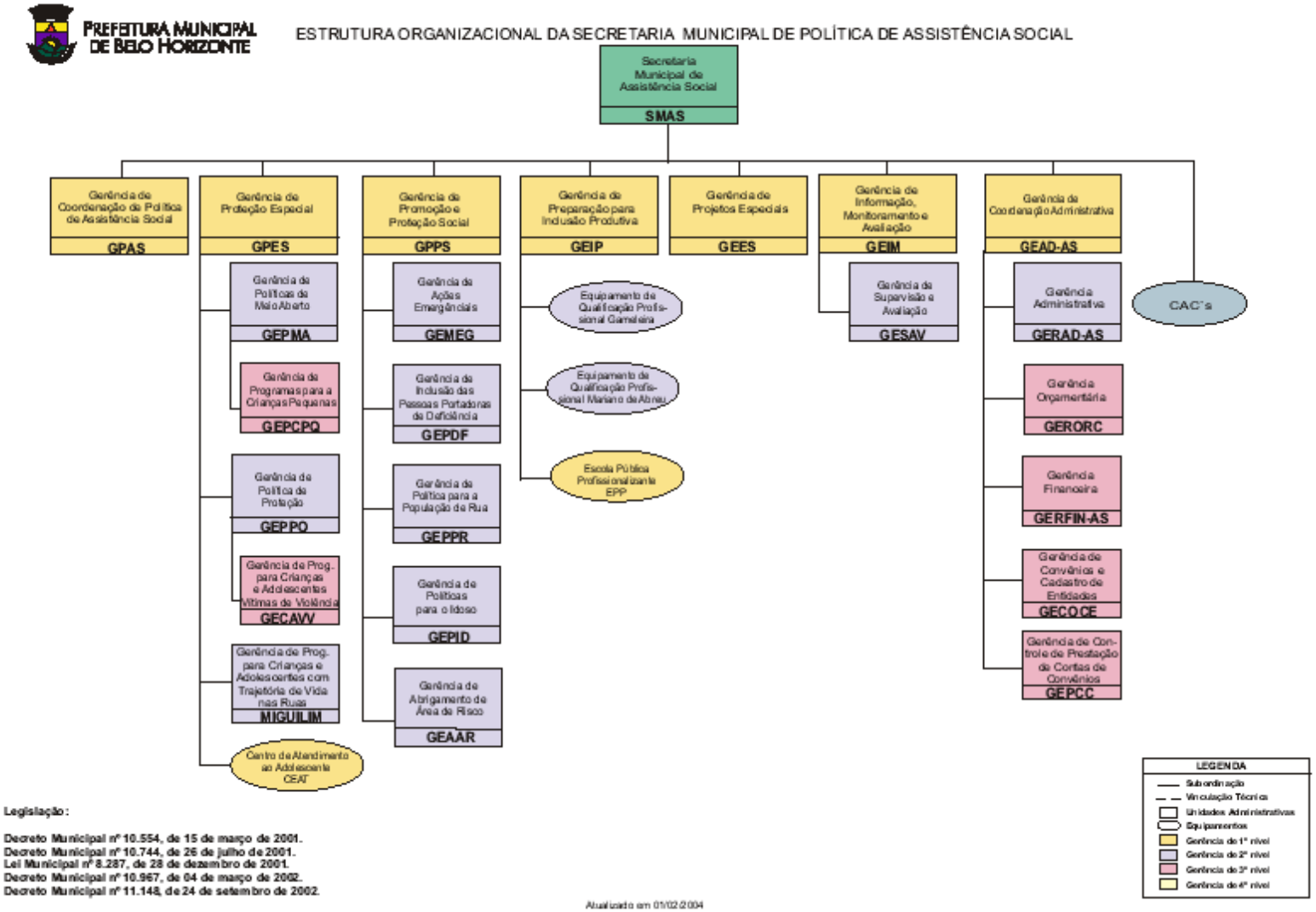
ANEXO F

Números de crianças e adolescentes abrigados em ONGs de Belo Horizone, segundo motivo de encaminhamento/2000

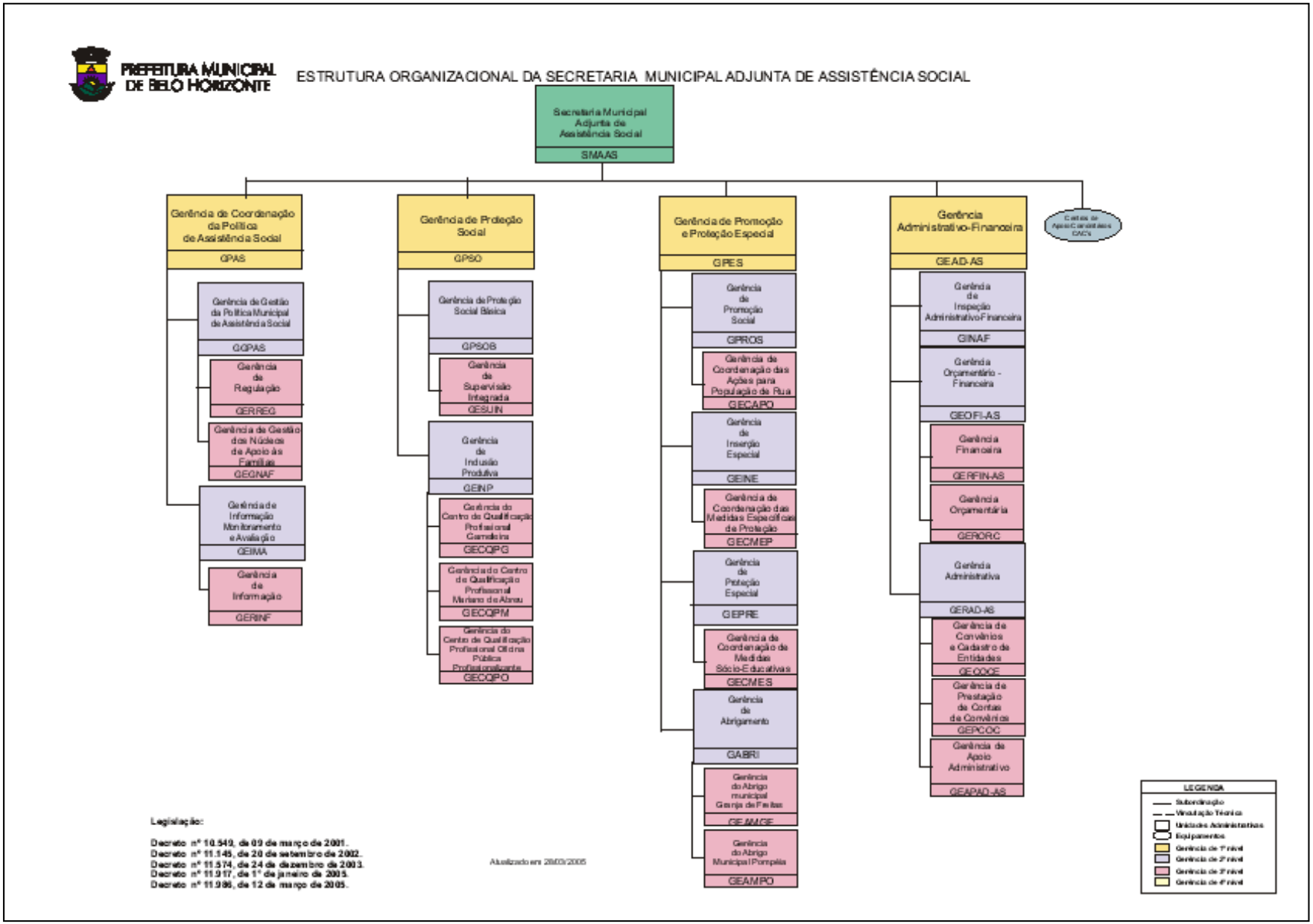
Motivo de abrigamento	nº de Abrigados	%
Responsáveis trabalhando fora, não têm com quem deixar a criança	9	2,36
Criança ou adolescentes com trajetória de rua	91	23,88
Responsáveis alcoólatras	15	3,94
Abandono	38	9,97
Família desfeita	4	1,05
Vítima de maus tratos	11	2,89
Problemas econômicos	46	12,07
Negligência dos responsáveis	6	1,57
Conflito com padrasto	3	0,79
Criança ou adolescentes envolvido com droga	4	1,05
Órfão	16	4,20
Prostituição	1	0,26
Falta de autoridade dos responsáveis	3	0,79
Rejeição familiar	6	1,57
Fuga de casa	3	0,79
Situação de risco	11	2,89
Responsável envolvido com drogas	6	1,57
Rsponsável doente	7	1,84
Responsável morador de rua	11	2,89
Transferência de outro abrigo	8	2,10
Ausência de vínculo familiar	3	0,79
Responsável com distúrbios mentais	7	1,84
Moradia de risco	1	0,26
Inadaptação familiar	8	2,10
Criança ou adolescente envolvido com roubo	2	0,52
Criança ou adolescente envolvido com tráfico	2	0,52
Família desestruturada	5	1,31
Responsáveis desaparecidos	1	0,26
Desvio de comportamento	1	0,26
Abuso sexual	4	1,05
Ameaça de morte	1	0,26
Envolvimento com grupos ruins	1	0,26
Melhores condições de estudo	1	0,26
Falta de moradia	13	3,41
Adoção não efetivada	1	0,26
Abrigamento do irmão	1	0,26
NS/NR	30	7,87
Total	381	100,00

Fonte: Escola de Governo/FJP - Pesquisa Rede de Abrigos de Belo Horizonte

ANEXO G


PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Secretaria Municipal de Assistência Social
SMAS
Gerência de Coordenação de Política de Assistência Social
GPAS
Gerência de Proteção Especial
GPES
Gerência de Políticas de Meio Aberto
GEPMA
Gerência de Programas para a Crianças Pequenas
GEPCPQ
Gerência de Política de Proteção
GEPPO
Gerência de Prog. para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência
GECAVV
Gerência de Prog. para Crianças e Adolescentes com Trajetória de Vida nas Ruas
MIGUILIM
Centro de Atendimento ao Adolescente CEAT
Gerência de Promoção e Proteção Social
GPPS
Gerência de Ações Emergênciais
GEMEG
Gerência de Inclusão das Pessoas Portadoras de Deficiência
GEPDF
Gerência de Política para a População de Rua
GEPPR
Gerência de Políticas para o Idoso
GEPID
Gerência de Abrigamento de Área de Risco
GEAAR
Gerência de Preparação para Inclusão Produtiva
GEIP
Equipamento de Qualificação Profissional Gamaleira
Equipamento de Qualificação Profissional Mariano de Abreu
Escola Pública Profissionalizante EPP
Gerência de Projetos Especiais
GEES
Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação
GEIM
Gerência de Supervisão e Avaliação
GESAV
Gerência de Coordenação Administrativa
GEAD-AS
Gerência Administrativa
GERAD-AS
Gerência Orçamentária
GERORC
Gerência Financeira
GERFIN-AS
Gerência de Convênios e Cadastro de Entidades
GECOCE
Gerência de Controle de Prestação de Contas de Convênios
GEPCC
CAC´s
LEGENDA
Subordinação
Vinculação Técnica
Unidades Administrativas
Equipamentos
Gerência de 1º nível
Gerência de 2º nível
Gerência de 3º nível
Gerência de 4º nível
Legislação:
Decreto Municipal nº 10.554, de 15 de março de 2001.
Decreto Municipal nº 10.744, de 26 de julho de 2001.
Lei Municipal nº 8.287, de 28 de dezembro de 2001.
Decreto Municipal nº 10.967, de 04 de março de 2002.
Decreto Municipal nº 11.148, de 24 de setembro de 2002.
Atualizado em 01/02/2004

ANEXO H


PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMAAS
Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social
GPAS
Gerência de Gestão da Política Municipal de Assistência Social
GGPAS
Gerência de Regulação
GERREG
Gerência de Gestão dos Núcleos de Apoio às Famílias
GEGNAF
Gerência de Informação Monitoramento e Avaliação
GEIMA
Gerência de Informação
GERINF
Gerência de Proteção Social
GPSO
Gerência de Proteção Social Básica
GPSOB
Gerência de Supervisão Integrada
GESUIN
Gerência de Inclusão Produtiva
GEINP
Gerência do Centro de Qualificação Profissional Gameleira
GECQPG
Gerência do Centro de Qualificação Profissional Mariano de Abreu
GECQPM
Gerência do Centro de Qualificação Profissional Oficina Pública Profissionalizante
GECQPO
Gerência de Promoção e Proteção Especial
GPES
Gerência de Promoção Social
GPROS
Gerência de Coordenação das Ações para População de Rua
GECAPO
Gerência de Inserção Especial
GEINE
Gerência de Coordenação das Medidas Específicas de Proteção
GECMEP
Gerência de Proteção Especial
GEPRE
Gerência de Coordenação de Medidas Sócio-Educativas
GECMES
Gerência de Abrigamento
GABRI
Gerência do Abrigo municipal Granja de Freitas
GEAMGF
Gerência do Abrigo Municipal Pompéia
GEAMPO
Gerência Administrativo-Financeira
GEAD-AS
Gerência de Inspeção Administrativo Financeira
GINAF
Gerência Orçamentário - Financeira
GEOFI-AS
Gerência Financeira
GERFIN-AS
Gerência Orçamentária
GERORC
Gerência Administrativa
GERAD-AS
Gerência de Convênios e Cadastro de Entidades
GECCCE
Gerência de Prestação de Contas de Convênios
GEPCCC
Gerência de Apoio Administrativo
GEAPAD-AS
Centros de Apoio Comunitário CAC's
LEGENDA
Subordinação
Vinculação Técnica
Unidades Administrativas
Equipamentos
Gerência de 1º nível
Gerência de 2º nível
Gerência de 3º nível
Gerência de 4º nível
Legislação:
Decreto nº 10.549, de 09 de março de 2001.
Decreto nº 11.145, de 20 de setembro de 2002.
Decreto nº 11.574, de 24 de dezembro de 2003.
Decreto nº 11.917, de 1º de janeiro de 2005.
Decreto nº 11.986, de 12 de março de 2005.
Atualizado em 28/03/2005

ANEXO I

Organizações Não-Governamentais que compõem o Fórum de Abrigos – Belo Horizonte (1995-2005), segundo o tipo de participação

1. Ação Social da Igreja Batista da Lagoinha/Pró-childrem	Freqüente
2. Ação Social Obreiros Mirins	Frequente
3. Associação Assistencial Caminhos da Luz	Eventuais
4. Associação Assistencial N. Sra. Guadalupe/Casa de Nazaré	Eventuais
5. Associação Casa Novela	Freqüente
6. Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais-APAE	Eventuais
7. Associação Fraternal Amigos do Menor-AFAM/Casa Raio de Luz	Eventuais
8. Associação Irmão Sol	Freqüente
9. Casa do Homem de Nazaré	Eventuais
10. Casa dos Meninos	Freqüente
11. Casa Lar Esperança Francisca Paula de Jesus	Eventuais
12. Centro de Proteção à Vida/Casa Maria de Nazaré	Eventuais
13. Creche Cirandinha – Centro de Apoio e Assistência à Criança	Eventuais
14. Creche Nosso Lar	Eventuais
15. Creche Tia Dolores	Eventuais
16. Fundação Obras Sociais da Paróquia da Boa Viagem/Lar Frei Leopoldo	Freqüente
17. Inspetoria São João Bosco/Casa Dom Bosco	Freqüente
18. Instituto de Socorro Humanitário/Casa Berço Feliz	Freqüente
19. Jovens Com Uma Missão - JOCUM	Freqüente
20. Lar da Fraternidade Irmão Fábio	Freqüente
21. Lar de Crianças Batista Regular	Freqüente
22. Lar Fraterno Maria de Nazaré	Eventuais
23. Ministério Programa Criança Feliz	Freqüente
24. Núcleo Assistencial Caminho para Jesus	Eventuais
25. Providência Nossa Senhora da Conceição/Pastoral do Menor	Freqüente
26. Recanto Gente Feliz	Freqüente
27. TJ Criança Abriga	Freqüente
28. União Brasileira de Educação e Ensino/Lar Marista	Freqüente

Fonte: Membros do Fórum de Abrigos de Belo Horizonte.

ANEXO J

Documento do Fórum de Entidades de Abrigo solicitando ao CMDCA-BH, solução para as quetões afetas aos abrigos

Ilma.Sra. Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte.

As Entidades integrantes do Foro de Abrigos, reunidas em 22-3-04, com a participação de técnicos do Juizado da infância e da Juventude, do Ministério Público, da Municipalidade e com diversos Conselheiros Tutelares, após exaustivo debate, decidiram por unanimidade, solicitar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente uma solução para questões que tem afetado, prejudicialmente, aos abrigos e as crianças e adolescentes da capital:

I – Há anos se tornou evidente a existência de uma demanda real e crescente, relativa ao abrigamento de crianças e adolescentes, face à inexistência de vagas nos abrigos da cidade (número de medidas protetivas de abrigo superior ao número de vagas nas entidades), observando-se que, com o fechamento das unidades do Centro Educacional do Horto, esse fato se agravou. Agravamento este, piorado com os atrasos dos repasses de recursos conveniados do Poder Público Municipal para as entidades, culminado com a fragilidade dos abrigos e o conseqüente comprometimento da execução das medidas protetivas de abrigo.

As Entidades já esgotaram todos os seus meios e recursos junto aos Órgãos Públicos para obterem uma solução, porém sem êxito.

Como se não bastassem as dificuldades geradas pela a impontualidade no repasse dos recursos, as Entidades têm recebido medidas de abrigamento, em horário noturno, acompanhada de mandado judicial com ordem de prisão para o funcionário do abrigo que se recusar acolher o abrigado, independentemente do perfil de atendimento e da existência de vaga.

Registre-se que, diariamente, os Conselhos Tutelares insistem em abrigamentos sem encontrarem vagas nos abrigos, sendo que em vários casos, por falta de alternativa, recorrem ao Juizado para efetivarem a medida, mediante procedimento judicial compulsório e nas condições acima mencionadas.

As Entidades, com sacrifício e sem acomodações, têm cumprido as ordens judiciais. Contudo, os abrigamentos compulsórios sem respeitar o limite de vagas, violam normas expressas da lei e de Resolução do CMDCA (NÚMERO DE VAGA FIXO PARA ATENDIMENTO EM PEQUENOS GRUPOS) e, sem respeitar o perfil e as condições reais da entidade, violam os fatores de qualidade decorrentes da legislação e da Resolução do CMDCA, pois provocam superlotação, desequilíbrio interno no abrigo, aumenta despesas sem fontes de recursos para cobri-las, geram escassez de pessoal específico e submetem os já abrigados ao constrangimento da vivencia abrupta com experiências de vida totalmente adversa ao seu estado atual, culminando inevitavelmente, com um transtorno generalizado e afrontoso aos direitos da criança e do adolescente consolidados no ECA.

É de se observar que, são incontáveis os casos de abrigamentos compulsórios cuja situação do abrigado não constitui caso de abrigamento. Os Infantes são abrigados por impossibilidade de inclusão em programas, ações ou serviços adequados ao fato ou ainda, por inexistência desses mecanismos de atendimento, conforme relatam alguns agentes do Abrigante e se constata na simples análise do caso.

É válido lembrar que, além de não existir uma política articulada de desligamento, o abrigamento não pode continuar sendo a primeira medida protetiva, nem sendo aplicada fora de sua destinação e especificidade contidas no ECA, sob pena de se instalar, em breve tempo, o caos na política de atendimento dos direitos da criança e adolescentes na capital.

Os Abrigos estão em seus limites máximos, sendo impossível continuarem sozinhos suportando o ônus e os efeitos dessa demanda real, que já dava excesso no Horto, mas andava mascarada com a existência daquele Órgão e agora começa a explodir com a desativação do referido Órgão Estatal.

Os fatos narrados confrontados com o ECA , caracterizam uma DEMANDA que exige um Programa Específico e um Redimensionamento da Política Municipal de Atendimento.

Os Órgãos e Poderes Públicos locais, não podem deixar as Entidades sozinhas na solução das questões que afetam os destinatários do ECA. Na realidade, o ECA veio para que os Infantes deixassem de serem sujeitos da caridade para serem sujeitos de direitos. É uma decorrência do art. 86 do ECA, a obrigação primeira do Poder Público (prioridade absoluta) de criar programas, serviços e mecanismos viabilizadores do atendimento infanto-juvenil e juntamente com as entidades não governamentais, fazer funcionar harmônica e integradamente um SISTEMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO.

Pedimos permissão para lembrar a todos que, sem embargos de outros olhares, é algo urgente e para ontem a implantação de:

1 – Plantão Interinstitucional
2 – Plantão dos Conselhos Tutelares
3 – Programa de Atendimento Transitório
4 – Central de Vagas de Abrigamento
5 – Política de Desligamento
6 – Ampliação dos Serviços de Atendimento aos Infantes e seus familiares
7 – Outros mecanismos de atendimento, como preconizados pelo ECA e pela Lei Municipal Nº 8.502/03.

II - Por outro lado, aproveitamos a oportunidade para manifestar ao CMDCA, que a efetivação da Política de Atendimento, no que se refere ao segmento de Abrigos, está comprometida pelos fatos anteriormente narrados e também, pelo fato deteriorantes constituído pelo o atraso no repasse dos recursos conveniados com a municipalidade, gerando quebra de compromissos entre as Entidades e fornecedores, criando passivos trabalhistas, previdenciários, fiscais e outros de ordem financeira e ainda, redução dos recursos em função das multas por impontualidade, com influência ou repercussão negativa no atendimento, sem se esquecer da negativação da entidade nos cadastros e órgãos públicos, por falta de pagamento.

Tudo isto, compromete a execução das Medidas Protetivas de Abrigo, merecendo portanto, uma providência saneadora por parte do CMDCA.

III – As Entidades mantenedoras dos Abrigos, tendo em vista ao contido no ECA e no art.5º e 7º, I a V e XIV, da lei 8 .502/03, que atribuem ao CMDCA a competência-dever e responsabilidade de garantir a política municipal de atendimento, vêm, através do Foro de Abrigo, solicitar ao CMDCA, SEJAM TOMADAS, em regime de urgência, as providências cabíveis para solucionar a demanda acima narrada, com a conseqüente extinção dos abrigamentos extra-limites; garantir a pontualidade dos repasses dos recursos conveniados com o Poder Público e criar Programas ou Serviços capazes de garantir a efetivação prática dos direitos da criança e do adolescente, através de um Sistema Municipal de Atendimento articulado e eficaz.

Belo Horizonte, 05 de abril de 2004.

Coordenação do Foro de Abrigo

ANEXO K

Levantamento da situação da Rede de Abrigos do Município de Belo Horizonte

1 – Considerações gerais

O abrigo é, antes de tudo um momento peculiar na vida da criança ou adolescente. Seu universo familiar é substituído pela instituição que o acolhe.
É uma medida de proteção excepcional e transitória que propõe às crianças/adolescentes abrigados o retorno à família de origem ou ainda, da colocação em família substituta, garantindo assim, o direito fundamental dos mesmos à convivência familiar.
O cotidiano de um abrigo exige muito de seus operadores sociais. As rotinas e diretrizes, são definidas por uma necessidade de ordenação, que permita dar conta das inúmeras necessidades dos usuários. Mas se este procedimento afeta um direito, deve-se buscar novas soluções.

Considerando a criança e o adolescente um sujeito de direitos, atualmente, os abrigos do município de Belo Horizonte em sua maioria estão impossibilitados de assegurar:

- o direito ao desenvolvimento pleno;
- o direito à convivência familiar e comunitária;
- o direito ao respeito e dignidade.

2- Diagnóstico da situação atual:

2.1 – Quanto às Entidades de abrigos:

- Devido ao aumento crescente da demanda, os abrigos vêm recebendo um número de crianças/adolescentes superior à sua capacidade de atendimento, isto afeta diretamente na qualidade do atendimento, já que muitas vezes não há nem mesmo número de camas suficientes, educadores ou alimentação suficiente para atender aos abrigados.
- Muitas entidades estão atendendo um público com demandas de políticas diferentes, tais como adolescentes com ato infracional, "em trânsito", ou ameaçados de morte.
- O município opta por trabalhar em parceria com as ONGs e devido ao baixo valor do recurso repassado às entidades, o número de educadores é insuficiente, são pouco qualificados, mal remunerados, gerando alta rotatividade de funcionários.

- Temos observado que a cada ano várias entidades conveniadas com o município estão encerrando suas atividades por não conseguirem sobreviver com os valores repassados
- Muitas entidades utilizam espaços inadequados e mobiliário insuficientes.
- Falta no município políticas sociais básicas efetivas, para que se evite o abrigamento, ou garanta a provisoriedade do mesmo.
- Algumas entidades conveniadas não recebem alimentação e as que recebem são em quantidade insuficiente. Este ano não vem recebendo carne de frango e vários legumes e verduras essenciais para uma alimentação adequada do ponto de vista nutricional. Neste mês diversos itens de não perecíveis tiveram seu fornecimento cortados pela metade, sem nenhuma comunicação prévia ou justificativa para tal fato.

2.2 – Quanto à política de abrigo adotada pelo município:

- As entidades conveniadas recebem uma per capta totalmente insuficiente às suas necessidades. Todos os anos estes valores são pagos com grande atraso, obrigando as entidades a arcarem com multas e juros de todos os seus compromissos, tendo cortes de serviços essenciais, como água e energia elétrica e atrasos nos pagamentos dos educadores.
- Não há uma política alternativa ao abrigamento.
- O número de vagas oferecidas pelo município é inferior à demanda existente.
- Não existem dados quantitativos e qualitativos que forneçam subsídios para políticas eficazes.
- Não há uma política eficaz que prepare o adolescente que por motivo de força maior fica abrigado ate aos 18 anos. Como conseqüência, os adolescentes são desligados sem projetos de vida que permitam sua autonomia após a maioridade.

3 – Propostas e alternativas:

- Aumento imediato do número de vagas existentes no município.
- Garantir uma política de convênio descente, com uma per capta real que garanta a qualidade do atendimento e a manutenção do abrigo.
- Garantir a pontualidade do pagamento do recurso e o reajuste anual do mesmo.
- Reajuste dos valores repassados aos técnicos das entidades conveniadas.

- Equipar as entidades e oferecer em regime de comodato, imóveis pertencentes à PBH que se encontram desocupados.
- Garantir o fornecimento de uma alimentação de qualidade, equilibrada e em número suficiente a todos os abrigos conveniados.
- Promoção de apoio, capacitação e potencializarão das organizações que compõem a rede, possibilitando a qualificação das ações;
- Garantir que o abrigo atenda somente seu publico, respeitando os critérios de abrigamento de cada entidade e também que as devidas políticas publicas respondam por sua demanda, como portadores de sofrimento mental, escola integral, proteção às vitimas, etc.
- Construir estratégias que visem a garantia da criança à convivência familiar: fomentar a adoção, conscientizar a importância do Estatuto da Criança e Adolescente e garantir sua efetiva implementação. O trabalho da mudança cultural amplia as possibilidades da manutenção das crianças em suas famílias ou a colocação em família substituta.
- Implantação de Políticas Públicas eficazes que garantam retaguarda ao abrigo.
- Elaboração de Projetos de vida auto-sustentáveis para jovens de 12 a 18 anos que vivem em Abrigos.

4 – Considerações finais:

Não podemos desconsiderar que houve nos últimos anos diversos avanços nos Programas de Abrigos no município, porem, há muitas necessidades e desafios a serem superados. Crianças e adolescentes vivem em instituições de abrigo que lhes garantem a sobrevivência, mas não seu desenvolvimento pleno.
Esperança e vontade são os focos principais de nossa abordagem buscando fomentar na criança e no jovem um projeto de lugar no mundo, no futuro.

Belo Horizonte, 20 de junho de 2005.

Maria Luiza Coelho Padilha

Ana Lúcia de Miranda

Comissão do fórum das Entidades de Abrigo de Belo Horizonte.

ANEXO L

Documento do CMDCA-BH encaminhando para a SMDS proposta dos conselheiros tutelares sobre a implantação de abrigo municipal em Belo Horizonte

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE • BH

OFÍCIO CMDCA Nº 021/95

Belo Horizonte, 27 de janeiro de 1995

Senhor Secretário,

Encaminhamos a V.Sa., o parecer formulado pela Comissão de Acompanhamento e Assessoria aos Conselhos Tutelares à respeito da proposta formulada pelos Conselhos Tutelares sobre implantação de Abrigo Municipal em Belo Horizonte.

Atenciosamente,

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E
ASSESSORIA AOS CONS. TUTELARES

ILMO. SR.
ANDRÉ QUINTÃO SILVA
DD. SECRETÁRIO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
NESTA

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE • BH

PARECER DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E ASSESSORIA AOS CONSELHOS TUTELARES SOBRE A PROPOSTA DOS CONSELHOS TUTELARES A RESPEITO DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE ABRIGO.

Introdução - Os Conselhos Tutelares de Belo Horizonte, através de ofício encaminhado ao CMDCA/BH, apontam como prioridade, em relação às políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente, a criação do abrigo municipal. É uma demanda modulada a partir de um nº significativo de casos detectados em suas regionais.

Por iniciativa desse Conselho, foi formada uma comissão tríplice com representantes do mesmo e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para apreciação do citado documento.

A partir dos dados desses dois registros, tecemos comentários salientando congruências e incongruências, sempre tendo como norteador o E.C.A.

Abrigo: Princípios Norteadores - Os Conselhos Tutelares apontam como um dos objetivos gerais para a implantação do abrigo: "Atender prioritariamente crianças e adolescentes, vitimizados e sem trajetória de rua, encaminhados através dos Conselhos Tutelares de Belo Horizonte.

Uma das medidas de proteção dispostas no E.C.A./art. 101, o abrigo se aplica a qualquer criança ou adolescente violados ou ameaçados em seus direitos básicos, seja por ação ou omissão do Estado, pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão da própria conduta. Não implica em privação de liberdade. Crianças e adolescentes com trajetória de rua, exceto adolescentes autores de atos infracionais, para os quais se aplicam as medidas sócio-educativas, também tem o direito ao abrigo, quando for essa a indicação. Inclusive, conforme o caso, avaliada a gravidade e circunstâncias do ato infracional, pode-se conceder a remissão, perdoando o adolescente e encaminhando-o, eventualmente, a qualquer das medidas previstas em lei, exceto a coloca-

ção em regime de semi-liberdade e internação (artigo 127).

O encaminhamento ao abrigo pode ser feito pelos Conselhos Tutelares e pelo Poder Judiciário. É uma guarda institucionalizada em que o dirigente é equiparado ao guardião ou seja, aquele que legalmente tem o dever de cuidar, assistir e educar a criança e/ou adolescente. Portanto, o abrigo não deve ser confundido com albergue.

Permanência no abrigo - Os Conselhos Tutelares apontam, como uma das diretrizes gerais para a implantação de abrigo, o atendimento em caráter de transitoriedade, nunca excedendo ao prazo de sessenta dias.

O abrigo tem, entre outras particularidades, a provisoriedade e transitoriedade. No entanto, o E.C.A. não pré-determina um prazo máximo de permanência na entidade. O período de transitoriedade deve estar comprometido com a singularidade da situação de cada criança ou adolescente. Assim, o abrigo deve estar equipado para atender à uma permanência breve, até com caráter emergencial, bem como à uma permanência continuada, cuja extensão não é previsível.

Implantação e Localização - O abrigo é um equipamento social que deve estar articulado à uma rede de atendimento. Isso exige um projeto integrado com os Conselhos Tutelares, a Justiça e os programas das diversas secretarias de políticas sociais do município. É indicada a otimização da rede de trabalho já implantada (ex.: CAC's) e os recursos comunitários. Inclusive, estimular os programas de promoção à família principalmente as mães, para que se facilite o retorno à estrutura familiar. São famílias também vitimizadas que, atravessadas por determinações sociais, institucionais, econômicas, psicológicas desfavoráveis, as levam a construir uma dinâmica excludente e maltratante.

Os Conselhos Tutelares não antecipam local para a implantação do abrigo mas, tem diagnosticado uma grande demanda diferenciada para cada regional, à saber:

- Centro-Sul.....352
- Leste.....270
- Venda Nova.....200
- Pampulha.....100
- Oeste.....51
- Barreiro.....35
- Noroeste.....33
- Norte.....25
- Nordeste.....15

Isso faz inferir que a cidade não exige um abrigo e sim, uma série deles cuja localização possa ser próxima à rede de atendimento complementar (ex.: centro de saúde, escolas, espaços para esportes...). Também deve-se incentivar os programas de atendimento em meio aberto como alternativas ao abrigo tais como creches' 12 hs/dia, programas de complementação escolar, de atividades recreativas (7 a 14 anos), de iniciação ao trabalho (14 a 18 anos) em locais descentralizados e de fácil acesso.

Necessário compreender melhor o público a ser atendido, diagnóstico que aborde, no mínimo, os seguintes aspectos por regional,' apontados pela Comissão do Conselho:

- nº de crianças e adolescentes que demandam abrigo, de acordo ' com a faixa etária;
- nº de crianças e adolescentes, de acordo com o gênero;
- perfil sócio-econômico das famílias;
- vínculo familiar;
- vínculo com a escola e a comunidade;
- situação de saúde física e mental da criança e/ou adolescente;
- situação de saúde física e mental dos pais.

O E.C.A., no artigo 92, prevê o princípio de atendimento personalizado e em pequenos grupos. Não define o número máximo de crianças ou jovens atendidos em cada abrigo mas, garante o atendimento em pequenas unidades com instalações físicas em condições' de higiene, salubridade e segurança. Isto contrapõe à qualquer' estrutura em que possa haver massificação do atendimento. As agências prestadoras de tal serviço podem ser governamental, via execução direta, ou não governamental, através de parcerias. A

organização e funcionamento administrativos são da competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - PBH e a fiscalização do Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares (E.C.A., art. 95).

Cabe lembrar que os conselhos de diretos, embora não sejam órgãos executores (não substituem o dever do governo na execução das políticas) não são apenas Consultivos. Têm poder de decisão na priorização das ações e metas.

Recursos Humanos - O ofício formulado pelos Conselhos Tutelares propõe que "o quadro de pessoal deverá necessariamente constar de profissionais da área médica, psicológica e de assistência social".

Cabe à SMDS/PBH a contratação de pessoal qualificado para a efetivação do abrigo, se execução direta, ou o repasse de recursos via política de convênios.

O CMDCA/BH deve ter papel ativo no delineamento das diretrizes de formação e capacitação dos dirigentes, técnicos, monitores, conselheiros tutelares e autoridades judiciais.

Comissão de Implantação/Cronograma - Os Conselhos Tutelares propõem a criação "de comissão composta por conselheiros tutelares municipais, autoridade municipal competente e técnicos da área para estudar e programar a implantação deste abrigo municipal". Tal composição foi redefinida pela comissão provisória do CMDCA/BH que, em sua última reunião de Diretoria, em 18 do corrente, deliberou sobre a mesma, ficando esta composta por 2 representantes do Conselho (governamental - SMDS e não governamental - Fundo Cristão), 1 representante dos Conselhos Tutelares e 1 representante da AMAS.

Foi proposto e aceito o seguinte cronograma de implantação:
1) - 01/02/95 - encaminhamento ao Secretário Municipal - parecer da Comissão de Acompanhamento e Assessoria aos Conselhos Tutelares sobre proposta formulada pelos conselheiros tutelares (documento em questão).