

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**ANA PAULA GOMES DA SILVA**

**ABRIGO:**  
**analisando o direito à convivência familiar**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-**  
**GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**NITERÓI**  
**SETEMBRO/2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**ANA PAULA GOMES DA SILVA**

**ABRIGO:**  
**analisando o direito à convivência familiar**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
EM POLÍTICA SOCIAL DA UFF COMO  
REQUISITO PARCIAL A OBTENÇÃO DO  
TÍTULO DE MESTRE EM POLÍTICA SOCIAL

**ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup> NÍVIA VALENÇA BARROS**

**NITERÓI**  
**SETEMBRO/2008**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**ANA PAULA GOMES DA SILVA**

**ABRIGO:**  
**analisando o direito à convivência familiar**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-  
GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL DA UFF  
COMO REQUISITO PARCIAL A OBTENÇÃO  
DO TÍTULO DE MESTRE EM POLÍTICA  
SOCIAL APROVADA PELA COMISSÃO  
EXAMINADORA ABAIXO ASSINADA.

**ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup> NÍVIA VALENÇA BARROS**

**BANCA EXAMINADORA:**  
**Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. MARIA EUCHARÉS MOTTA**  
**Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. RITA DE CÁSSIA FREITAS**

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S586 Silva, Ana Paula Gomes da.

Abrigo: analisando o direito à convivência familiar / Ana Paula Gomes da Silva. – 2008.

152 f.

Orientador: Nívia Valença Barros.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2008.

Bibliografia: f. 126-133.

1. Infância e juventude. 2. Família. 3. Política Social. 4. Abrigo.  
I. Barros, Nívia Valença. II. Universidade Federal Fluminense. III. Título.

CDD 301.45

À DEUS,  
que sempre ilumina meus passos.  
Ao meu marido Marcos,  
Companheiro, amor, amigo de todas as horas  
que me ensina a ser forte e não desistir nunca.  
A minha avó Conceição, minha mãe, meu porto seguro  
que me ensina a ser corajosa.  
A meus pais, Jorge e Rosângela,  
que me deram grandes exemplos de luta e superação.  
A meus sogros, Aldiméa e Adelino,  
sempre carinhosos e presentes.  
Às minhas irmãs, Juliana e Rosana,  
pela presença sempre marcante em minha vida.  
A amiga Carol e cunhada Mariana,  
ambas irmãs de coração

## AGRADECIMENTOS

À professora Nívia Valença Barros, orientadora deste trabalho, pela forma de atenção sempre crítica e enriquecedora.

À Carol, pela leitura crítica e revisão criteriosa deste trabalho.

Aos professores do Mestrado pelo incentivo e dedicação que disponibilizaram a turma.

Aos alunos do curso de Estudos Pós-Graduados em Política Social da UFF, em especial, Ariane, Juliana, Liandra, Mariza, Rosana e Tatiana, que participaram desta trajetória sempre demonstrando apoio e solidariedade.

À equipe da Casa Abrigo de Itatiaia pela abertura e disponibilidade em fornecer subsídios à nossa pesquisa, assim como aos profissionais da Secretaria Municipal de Promoção Social de Itatiaia.

Ao Conselho Tutelar de Itatiaia, também pela abertura, disponibilidade e atenção.

Aos companheiros da Rede Municipal de Atenção à Criança e Adolescente de Itatiaia pelos momentos de fervorosa discussão sobre a temática.

E, especialmente, às crianças e adolescentes que exercitam seu poder de luta a cada dia numa instituição de abrigo.

**RESUMO:**

A infância e juventude viveram historicamente uma prática de institucionalização que se mantém até os dias atuais. O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes que vivem em abrigos é um fato ainda muito discutido, mas pouco implementado de fato devido à precarização sócio-histórica de políticas sociais voltadas para esta parcela da população e para suas famílias. Aliam-se a este fato a precária capacitação e o pouco conhecimento das legislações e determinações legais sobre esta temática por parte das instituições e seus profissionais. Desta forma o presente estudo busca analisar como vem se desenvolvendo o direito à convivência familiar das crianças e adolescentes institucionalizadas sob medida de proteção a partir da perspectiva profissional e das crianças e adolescentes envolvidos e da análise sócio-histórica das práticas de institucionalização e da política sócio-assistencial para esta parcela da população.

**Palavras-Chave:** Infância e Juventude, Família, Política Social, Abrigo



**ABSTRACT:**

Childhood and adolescence have lived, historically, an institutionalization practice up to at the present time. Family living rights of sheltered children and adolescents is a fact much discussed, but not really implemented due to the socio-historical precariousness of social policies addressed to this part of the population and their families. Along with part of the institutions and professionals, the precarious capacitating and the low knowledge about legal legislation and requirements about this theme goes with it. Therefore, the present study seems to analyze the way children and adolescent right of the institutionalized ones as protection measures from professional and children and adolescent's perspective and the socio-historical analysis of institutionalization and social-populist politic directed to this part of the populations have been developing.

**Key Words:** childhood and youth, family, social politics, refuge

“A compreensão da problemática em jogo, das relações sociais, das forças em presença, da conjuntura, dos espaços institucionais, da contra-hegemonia, é o que pode transformar o trabalho social num movimento real.”

*(Vicente de Paula Faleiros)*

**LISTA DE SIGLAS**

<b>ASG</b>	Auxiliar de Serviços Gerais
<b>CMDCA</b>	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>CT</b>	Conselho Tutelar
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PNCFC</b>	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
<b>SGD</b>	Sistema de Garantias de Direitos
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social

**LISTA DE QUADROS E TABELAS**

<b>Brasil: distribuição de volunt. por função desempenhada nos abrigos</b>	<b>44</b>
<b>Mudanças ideológicas trazidas pelo Paradigma da Proteção Integral</b>	<b>77</b>
<b>Eixos estratégicos do PNCFC</b>	<b>78</b>
<b>Principais atribuições e limites do Conselho Tutelar</b>	<b>93</b>
<b>Responsabilidade Compartilhada</b>	<b>123</b>

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>1. Família e Infância: trajetórias e desafios</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Políticas Públicas e Família: trajetória e limites</b>	<b>15</b>
<b>1.2 A Prática de Institucionalização de Crianças: coisa do passado?</b>	<b>29</b>
<b>1.3 A (Re) Construção atual da prática de institucionalização de crianças: alguns dados</b>	<b>36</b>
<b>2. As Políticas Sociais para Infância e Juventude na Contemporaneidade: Institucionalização e Mudança de Paradigma</b>	<b>53</b>
<b>2.1 Políticas Sociais para Crianças e Adolescentes institucionalizados: Evolução da Política de Infância e Juventude e a Mudança do Paradigma Legal no Brasil</b>	<b>53</b>
<b>2.2 Políticas de Família e Assist. Social – características e objetivos</b>	<b>65</b>
<b>2.3 Uma nova tentativa: O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Conv. Familiar e Comunitária</b>	<b>76</b>
<b>3. O direito a convivência família nos abrigos em dados: a experiência de Itatiaia</b>	<b>84</b>
<b>3.1 Trajetória Metodológica</b>	<b>84</b>
<b>3.2 O município de Itatiaia: contextualização histórica e desenv.</b>	<b>89</b>
<b>3.3 O direito a convivência familiar no contexto histórico e local de Itatiaia a partir de alguns indicadores de análise</b>	<b>95</b>
<b>3.3.1. O direito a convivência familiar pela ótica dos profissionais</b>	<b>95</b>
<b>3.3.2. O direito a convivência familiar pela ótica das crianças e adolescentes institucionalizados</b>	<b>117</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>122</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>126</b>
<b>Anexos</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

A institucionalização de crianças e adolescentes é uma questão recorrente, ao menos, no último século. Historicamente esta prática se desenvolveu como medida assistencialista e autoritária impetrada contra as famílias pobres que, sob a justificativa da pobreza, tinham seus filhos separados de sua origem.

Na atualidade, a prática de institucionalização de crianças e adolescentes ainda se mantém, ignorando-se o direito à convivência familiar, preconizado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Muitas das motivações para a institucionalização permanecem as mesmas, girando em torno da pobreza, da falta de condições econômicas das famílias para cuidar de suas crianças.

A partir das reflexões acerca desta temática é que se constrói este estudo onde se procura focar como se processa o desenvolvimento e integração social das crianças e adolescentes em situação de abrigo com suas famílias

A iniciativa deste estudo parte de minha experiência profissional como assistente social junto à Vara Única da Comarca de Itatiaia, onde atuo, entre outras, na Vara da Infância e Juventude. Tal experiência com ações que envolviam crianças e adolescentes institucionalizados suscitou o desejo de estudar a forma como se desenvolvia e garantia o direito à convivência familiar no abrigo do município devido ao longo período de institucionalização observado por mim nos estudos sociais realizados junto a esta demanda.

Sendo assim, buscamos realizar um estudo/pesquisa que trouxesse a tona dados da realidade local junto à demanda com o devido embasamento teórico-metodológico que permitisse uma leitura adequada desta realidade.

Assim, no primeiro capítulo buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica a respeito do tema onde, inicialmente, procurou-se fazer um breve estudo dos conceitos e das políticas sociais desenvolvidas em torno das questões relativas à família até então formuladas e implementadas no país. A

seguir foi realizada uma pesquisa bibliográfica a respeito do tema institucionalização de crianças e adolescentes onde se busca traçar uma trajetória político-cultural desta prática no país, assim como foi trazida uma análise em âmbito nacional acerca do tema institucionalização de crianças e adolescentes no país.

No segundo capítulo buscou-se realizar uma discussão em torno das atuais políticas sociais para crianças e adolescentes, políticas de família e assistência social, em especial à luz do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária formulado pelo governo federal e de suas metas, e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O terceiro capítulo abrange a pesquisa e avaliação dos dados coletados no abrigo do município de Itatiaia, região sul-fluminense do estado, gerido pelo governo municipal, e no Conselho Tutelar deste município.

Esta pesquisa qualitativa buscou analisar como vem se implementando o direito a convivência familiar nos abrigos. Inicialmente, pretendíamos realizar entrevistas com os profissionais do abrigo (equipe técnica e coordenação) e com as crianças e adolescentes que se encontravam abrigados buscando dar voz aos anseios e desejos àqueles que se destina o direito a convivência familiar. Entretanto, após realizadas algumas entrevistas, notamos a ausência de um ator importantíssimo nesta discussão, o Conselho Tutelar, já que este em muito interage nos procedimentos de abrigamento no município. Sendo assim, realizamos também entrevistas com alguns representantes do Conselho Tutelar do Município de Itatiaia.

## CAPÍTULO I

### FAMÍLIA E INFÂNCIA: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

#### 1.1 Políticas Públicas e Família: trajetória e limites

Ao discutir o tema família, pode-se observar que ao longo dos séculos foram traçadas diversas concepções de família, e, conforme aponta Áries (1981), principalmente, a partir do século XIX, as configurações em torno da construção sócio-histórica familiar vem assumindo diversas características, que vão do modelo padronizado de família burguesa nos moldes europeus, até outros tantos arranjos, vigentes em todo o mundo.

O modelo europeu familiar de núcleo patriarcal foi importado ao longo das décadas, chegando e se desenvolvendo nos países periféricos de acordo com as características específicas de cada país.

No Brasil, este modelo de família nuclear chega como forte ideário a ser seguido. Entretanto, considerando a família nuclear burguesa, não podemos afirmar que este ideário tenha sido incorporado de fato, dadas as características do país, de sua cultura e costumes já instalados e incorporados pela população brasileira.

Em nosso país, as famílias podiam, até recentemente, ser caracterizadas, de forma geral, como patriarcais. O patriarcalismo foi uma das características de família que perdurou por muito tempo, e ainda se encontra presente, em diversos arranjos familiares. Este fator constitui uma das várias dificuldades, em um cenário complexo, para se conceituar as famílias brasileiras como em um único “modelo de padronização”

*“a família patriarcal de que estamos falando é uma espécie de matriz que permeia todas as esferas do social, a da política,*



*através do clientelismo e do populismo; a das relações de trabalho e de poder, onde o favor e a alternativa da violência preponderam nos contratos de trabalho e na formação dos feudos políticos, muito mais que a idéia de direitos universais do cidadão; e por fim, nas próprias relações interpessoais em que a personalidade ‘cordial’ do brasileiro impõe pela intimidade e desrespeita a privacidade e a independência do indivíduo. Além disso a matriz da família patriarcal, com sua ética implícita dominante, espraiou-se por todas as outras formas concretas de organização familiar, seja a família dos escravos e dos homens livres no passado, seja a família conjugal mais recente”. (ALMEIDA, 1987: 55)*

Nas famílias mais empobrecidas, a posição do homem provedor fora, muitas vezes, dividida com as mulheres, encaradas também como mão-de-obra, dividindo, ou senão, assumindo o papel de provedoras da casa e do sustento dos filhos. As crianças, em diversos períodos históricos, não necessariamente eram criadas no seio de sua família de origem, podendo ser criadas por toda uma comunidade através de laços de parentesco ou afinidade, passando de lar em lar durante sua infância – caracterizando o que Fonseca (1990) chama de “circulação de crianças” e, quando, não raramente, entram precocemente no mercado de trabalho – remunerado ou não.

A “circulação de crianças” nos permite identificar o que alguns autores contemporâneos<sup>1</sup> conceituam como família na atualidade, onde se descaracteriza o laço consangüíneo como única forma de identificação familiar.

Segundo bibliografia pesquisada<sup>2</sup>, podemos identificar inúmeros conceitos de família trabalhados. Entretanto, considerando sua utilização na implementação de políticas públicas, baseamo-nos no conceito de família trabalhado por Heloísa Szymanski (2002: 9) onde “compreende-se como família, uma associação de pessoas que escolhe conviver por razões afetivas e assume um compromisso de cuidado mútuo e, se houver, com crianças, adolescentes e adultos”, podendo ter ou não laços de parentesco.

Esta definição engloba inúmeras possibilidades de arranjos e rearranjos familiares no sentido de incentivar a discussão e mudança do que, oficialmente, para fins de inclusão em políticas públicas, se considera família.

---

<sup>1</sup> Ver: Brant de Carvalho, 2003; Freitas, 2000; Mioto, 1997.

Considerando a realidade brasileira, podemos observar a utilização do conceito de família nuclear pelas políticas públicas como uma ação pouco democrática, já que nossa realidade familiar não está restrita a tal conceito. Mas tal conceituação encontra-se presente em diversos e diferentes contextos históricos do país, que retrata um perfil societário hierárquico e centralizador.

Tendo como ponto de partida a Proclamação da República, o Brasil herda uma “tradição cívica pouco encorajadora” (CARVALHO, 2006) após séculos de colonização, que deixaram, entre outras coisas, analfabetismo e escravidão. A Primeira República introduz um modelo federativo descentralizado, o que facilitou a formação de oligarquias estaduais, especialmente com a aproximação com as elites locais, que gera um reordenamento na estrutura de gestão estatal. A Primeira República traz em seu contexto político-social a influência do coronelismo que, segundo Carvalho “era a aliança desses chefes ‘políticos locais’ com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República” (2006: 41). Esta relação de dominação exercida pelos coronéis vinha carregada de uma “legitimidade” implícita, considerando-se os aspectos paternalistas existentes nas relações de reciprocidade e de obrigações mútuas inerentes a tais processos.

Desta forma, ainda conforme Carvalho, “não houve no Brasil, até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral” (2006: 42), situação influenciada, entre outras coisas, pelo lento e gradual processo de aprendizado democrático que mantinha tenso o embate contra o conservadorismo e o colonialismo.

*“Durante a Primeira República (...) eram os chefes de polícia que interferiam em casos de conflito, e sua atuação não era exatamente equilibrada. Ficou famosa a afirmação de um candidato à presidência da República de que a questão social – nome genérico com que se designava o problema operário – era questão de polícia”. (CARVALHO, 2006: 63)*

Seguindo a tendência mundial e os impactos dessas mudanças na

---

<sup>2</sup> Ver: Sarti, 2003; Miotto, 1997; Brant de Carvalho, 2003; Almeida, 1987.

ordem política interna do país, o Brasil começa a desenvolver seu sistema de proteção social que, segundo Pereira (2006:125) “pode ser tipificada como um ‘sistema de bem-estar periférico’”, já que não trouxe como características fundamentais a política do pleno emprego, o universalismo dos serviços sociais e o impedimento da queda e da reprodução da pobreza.

Considerando a conjuntura político-social do Brasil, a mesma não seguiu a risca o modelo de políticas sociais nos países capitalistas avançados, tendo seus momentos de expansão especialmente durante os regimes autoritários e conservadores.

Este fato denota, em parte, a influência política que as práticas coronelistas e clientelistas tiveram e, ainda têm, em nossa cultura política. Demonstra ainda a dificuldade de organização e mobilização das classes trabalhadoras e mais pauperizadas da população, tendo em vista que as medidas de desmobilização dessas classes já eram postas em prática desde o início do século XX, e que durante o período de governo do então Presidente Getúlio Vargas (1930 - 1945) há a cooptação dos sindicatos dos trabalhadores e a criação os institutos profissionais, que vem gerar imensa estratificação da classe trabalhadora, além de manter excluídos os trabalhadores informais e os sem emprego.

Assim, a proteção social no Brasil teve como perfil a regulação política, econômica e social. A partir da Revolução de 1930, a política social era, especialmente, conquistada através de barganhas populistas entre o Estado e parcelas da sociedade, característica que permaneceria imbricada nas políticas sociais até os dias atuais.

Especialmente na Ditadura Vargas, implementou-se ações estatais bastante diferentes das anteriormente aplicadas, que eram baseadas no liberalismo econômico. Com Vargas, o Estado torna-se amplamente paternalista, transmutando a noção de direito, até então pouco divulgada na sociedade, em benesse, dificultando, assim, a transformação do “favor” em direito, dificuldade ainda maior de mudança de mentalidade política, não só da classe política como também da população beneficiada por estes “favores”. Ainda nos dias atuais, tal mentalidade permanece camuflada no desenvolvimento e implementação de políticas sociais, em especial as de nível local.

Após o primeiro governo de Vargas, a meta do Estado passa a ser o desenvolvimento nacional, com ênfase no aspecto econômico, como forma de impulsionar o crescimento do país. Neste sentido, a política social passa a ter como objetivo central do governo, o desenvolvimento humano, assim como a inclusão da questão da educação na agenda política, já que a necessidade de mão-de-obra qualificada era emergente. Aí, novamente, desvirtuando o objetivo das políticas sociais como direito, já que a motivação para o aumento do foco político na educação não é a aceitação deste como um direito, mas sim uma necessidade de crescimento econômico.

Conforme aponta Santos “pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra intrínseca nenhuma pauta fundamental de direitos” (SANTOS, 1987: 78).

Dados os objetivos de modernizar aceleradamente a economia e aumentar as taxas de acumulação, nas décadas de 1960 e 1970, as políticas governamentais não se propuseram a alterar significativamente a desigualdade social no país. Passam, ao contrário, a agir através de políticas compensatórias no sentido de amenizar os problemas sociais, sem o intuito, contudo, de interferir na gênese destes problemas.

As duas décadas acima citadas foram marcadas internacionalmente, pelo desenvolvimento do padrão do Welfare State, que nos países mais desenvolvidos iniciou-se já nas décadas de 1940 e 1950. Considerando todo o atraso e as distorções da questão de direitos no Brasil, alguns autores, como Santos (1987), Carvalho (2006), Vianna (1998), Pereira (2006), entre outros, consideram que no país tivemos um Estado de Bem Estar apenas periférico, já que não desenvolvemos os direitos essenciais ao Welfare State, como em alguns países europeus. Nestes, desenvolveu-se o Estado de Bem Estar denominado social-democrata, que trazia como principais características o rompimento com a determinação do mercado, o desenvolvimento de políticas sociais redistributivas e universalidade de acesso aos bens.

Esta nova perspectiva político-ideológica revela uma nova forma de relação entre Estado e mercado, com o Estado intervindo mais na economia e na área social, atuando como provedor de bens e serviços sociais. Este modelo

de Estado inaugura uma nova forma de entender e tratar das necessidades básicas da sociedade, não considerando apenas os mínimos sociais, mas tendo como base os ideais de cidadania.

O Estado passa a tratar não somente

*“de políticas de manutenção de renda – geralmente sob a forma de uma rede de segurança impeditiva do resvalo de cidadãos social e economicamente vulneráveis para baixo da linha da pobreza legitimada pela sociedade -, como outros mecanismos adicionais de proteção social como: serviços sociais universais, proteção ao trabalho (em apoio ao pleno emprego) e garantia do acesso a esses bens e serviços” (PEREIRA, 2006: 112)*

No Brasil, a política social, independente das influências do Welfare State internacional, manteve-se, em diversos contextos históricos, dependente da política econômica que acarretava um grande negligenciamento das efetivas garantias de suprir as necessidades básicas da população.

O sistema de bem-estar brasileiro, diferentemente dos países capitalistas avançados que surgiram longe de forte dependência econômica e colonialista, expressou as limitações decorrentes destas dependências, distanciando-se, em grande parte, das referências do pleno emprego e dos serviços sociais universalizantes.

No Brasil, conforme apontam estudiosos da questão<sup>3</sup>, nunca se implementou de fato o Welfare State, como na Europa. Aqui, as estruturas e a cultura política dificultaram, se não impediram, que o Welfare State se desenvolvesse conforme se previa originalmente.

O contexto político brasileiro na época da implementação e desenvolvimento do Welfare State na Europa encontrava-se impregnado de uma cultura paternalista e clientelista que já vinha imbricada nas ações governamentais do Estado brasileiro,

*“o caso brasileiro afigura-se como um misto ou combinação de elementos presentes na classificação de Esping-Andersen (1991),*

---

<sup>3</sup> Ver: Santos, 1987; Fleury, 1994.

*a saber: intervenções públicas tópicas e seletivas – próprias dos modelos liberais -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores -; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país.” (PEREIRA, 2002: 127)*

Segundo nos aponta Draibe (1998), o contexto político nacional sempre apresentou tensas contradições em sua dinâmica. Estas especialmente devido ao envolvimento de interesses de diversas categorias que, num sistema político que aliava movimentos tão conservadores como o populismo, clientelismo e patrimonialismo, dificilmente seriam capazes de impedir a reprodução das distorções que se apresentavam no desenvolvimento do Welfare State brasileiro.

Já na década de 1970, o Estado passa a intervir mais na criação e consolidação de políticas sociais como forma estratégica de responder a insatisfação da sociedade civil, como forma de reaproximar o Estado da sociedade. E não visando as satisfações das necessidades básicas, mas sim como meio político de manutenção do poder e das altas taxas de crescimento econômico.

Neste período de mudanças políticas e estruturais há, visivelmente, alterações no papel e na responsabilidade das famílias com relação à proteção social de seus membros. Aí, se inicia um processo onde o Estado passa a se retirar do foco da proteção social, transferindo responsabilidades sociais para a sociedade e para as famílias.

Tomando como foco o contexto mundial do pós-Welfare State pode-se identificar a família como um imprescindível espaço de proteção social, uma vez que o Estado vem se desresponsabilizando deste papel no sentido de começar a transformar-se no Estado Mínimo posteriormente consolidado.

Considerando as mobilizações da sociedade com o fim da ditadura militar, as políticas de proteção social tiveram grande visibilidade na década de 1980, tendo pauta garantida nas discussões da agenda política que

determinaram a promulgação da Constituição Federal de 1988.

*“Os conceitos de ‘direitos sociais’, ‘seguridade social’, ‘universalização’, ‘equidade’, ‘descentralização político-administrativa’, ‘controle democrático’, ‘mínimos sociais’, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotada no país”. (PEREIRA, 2006: 152)*

As inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 trazem em seu bojo o caráter redistributivista das políticas sociais, além de maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Como coloca Draibe (1998: 16),

*“a Constituição de 1988 registra:*

- a ampliação e extensão dos direitos sociais;*
- a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;*
- um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;*
- a universalização do acesso e a expansão da cobertura;*
- a recuperação e redefinição de patamares mínimos comuns dos valores dos benefícios sociais e, enfim,*
- um maior comprometimento do estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.”*

Diante desta nova realidade trazida pela Constituição Federal, onde se viam garantidos os direitos básicos da sociedade, os setores ligados ao neoliberalismo, em âmbito internacional, trouxeram questionamentos quanto à liberdade de mercado e à superposição do Estado em relação à garantia das necessidades básicas.

Este novo ideário traz, em âmbito nacional, a incorporação das determinações externas de mudanças políticas e econômicas, submetendo as

questões sociais a estas, levantando a bandeira da globalização, da flexibilização e da privatização. Esta nova forma de gerir a política social no país traz alterações significativas na articulação entre Estado e sociedade no que se refere ao processo de proteção social, significando a diminuição do que se considera qualidade de vida e padrões de cidadania para determinadas parcelas da população.

Este modelo adotado pelo Estado inicia um processo de grandes mudanças no pensamento político e econômico, passando a priorizar a promoção de políticas de liberdade econômica e individualismo, que traz em seu bojo ações de minimização de benefícios sociais, degradação de serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, entre outros,

*“o neoliberalismo descobre os ‘perigosos efeitos’ do Welfare State. São eles: a desmotivação, a concorrência desleal (porque protegida), a baixa produtividade, a burocratização, a sobrecarga de demandas, o excesso de expectativas. O perigo está especialmente no impulso aos movimentos sociais em torno de suas demandas. E a conclusão é: mais mercado livre e menos Estado social”.*  
(BEHRING, 2003:58)

No processo de constituição deste novo modelo político-econômico e ideológico, o Estado tem sua condição de provedor de políticas sociais limitada, “restringindo-se a tornar os territórios nacionais mais atrativos às inversões estrangeiras” (BEHRING, 2003:59). É relevante destacar também o surgimento do discurso da “crise fiscal do Estado” que vem a justificar o corte dos gastos sociais.

Neste sentido, a família, como espaço de proteção social, ganha novas responsabilidades e demandas. Porém, sem estrutura institucional que lhe embase as ações e necessidades,

*“é notório o crescente interesse pela questão da família, as mudanças internas que vêm sofrendo, suas funções e*



*configurações, a redefinição dos papéis dos seus membros, as relações de gênero, assim como o reconhecimento de sua importância na gestão e superação da crise de (mal) bem-estar em que se vive hoje”. (FREITAS, 2000)*

Assim, pensar a família na contemporaneidade requer considerar os fatores relevantes de reestruturação produtiva, assim como o processo de retração das ações sociais do Estado, que desloca a responsabilidade por suas ações a terceiros, ou seja, família e sociedade.

Considerando o processo atual de reestruturação do trabalho, é de extrema relevância a manutenção dos vínculos com as redes primárias, sobretudo porque “a família valoriza-se como espaço de acolhimento, segurança e cuidado, de transmissão da cultura e valores, de garantia de educação” (RIBEIRO, 2004: 660).

Entretanto, podemos observar que, dadas as transformações econômicas das últimas décadas, as comunidades vêm sofrendo com um esgarçamento dos vínculos familiares resultado do processo de empobrecimento e miserabilidade a que estão expostas às famílias no país. Neste sentido, inclui-se a esta situação o processo ideologizante da cultura do individualismo, que prejudica ou interrompe o ciclo de solidariedade entre as redes primárias que se estabelecem entre famílias e comunidades,

*“o Estado e a família desempenham papéis similares, em seus respectivos âmbitos de atuação: regulam, normatizam, impõem direitos de propriedade, poder e deveres de proteção e assistência. Tanto família quanto Estado funcionam de modo similar, como filtros redistributivos de bem-estar, trabalho e recursos”. (BRANT DE CARVALHO 2005:268 APUD SOUZA 2000)*

Influenciado pelo ideário neoliberal que, já desde a década de 1980 se desenvolvia nos países capitalistas avançados, o Estado brasileiro incorpora a noção de que a sociedade e a família deveriam partilhar com ele responsabilidades antes exclusivas dos poderes públicos,

*“mesmo sem se ter claro ‘quem’ na sociedade deveria assumir responsabilidades antes pertencentes ao Estado, ‘quem’ e ‘com que meios’ financiaria a provisão social, e ‘que formas’ de articulação seriam estabelecidas entre Estado e sociedade no processo de satisfação de necessidades sociais, foram concebidas fórmulas que exigiam da sociedade e da família considerável comprometimento” (PEREIRA, 2004: 31)*

Entretanto, a despeito do que se pretende com a política neoliberal, existem alguns limites aos quais a família encontra-se submetida, tais como o caráter contraditório dela mesma. Não há, consenso em seu interior, ao contrário, momentos de tensões e controvérsias que não a caracterizam como ambiente de proteção constante e linear.

Conforme aponta Pereira (2004: 38) “uma outra dificuldade, ao se eleger a família como fonte privilegiada de proteção social é quanto às mudanças na sua organização, gestão e estrutura”.

De acordo com o que já fora discutido inicialmente, existem vários tipos e conceitos de família, não podendo este complexo conceitual ser tratado e analisado homogeneamente.

Neste sentido, o papel da proteção social para as famílias deveria ser o de “oferecer-lhes alternativas realistas de participação cidadã” (PEREIRA, 2004: 40) tendo em vista a multiplicidade de arranjos familiares e condições sócio-econômicas reais em detrimento de exigir que as famílias assumam responsabilidades que extrapolam suas potencialidades.

Segundo Sarti (2005), a família pobre não se constrói como um núcleo, mas como uma rede, com ramificações que envolvem a rede de parentescos como um todo configurando obrigações morais e dificultando a individualização. Desta forma, podemos entender que, no país, dificilmente tenha se caracterizado o modelo de família nuclear já que a cultura e a situação econômica dificultavam este processo de individualização necessário à caracterização de tal modelo burguês.

Neste sentido, a importância da família para os pobres está relacionada às características de nossas instituições públicas, incapazes de substituir as funções privadas da família.

Contexto característico da década de 1990, onde as condições econômicas, de reestruturação produtiva do trabalho e funcionamento do mercado trazem repercussões sérias para as famílias afetando sua sobrevivência material e alterando as redes de sociabilidade, identidades e representações sociais existentes,

*“no Brasil o processo de acirramento da desigualdade social expressa no empobrecimento da classe trabalhadora aliado a um quadro de desemprego, de desqualificação, precariedade e informalidade do trabalho reproduz a exclusão social destes segmentos que, por sua condição de sujeito em desenvolvimento, depende essencialmente de sua família. (...) Na verdade, as condições sociais e econômicas refundam uma tendência já historicamente predominante na sociedade brasileira, qual seja, a de resolver na esfera privada questões de ordem pública. Na ausência de direitos sociais é na família que os indivíduos tendem a buscar recursos para lidar com as circunstâncias adversas. Dessa forma, as mais diversas situações de precariedade social, desemprego, doença, velhice tenderam a ser solucionados na família, como responsabilidade de seus membros.” (ALENCAR, 2000: 73)*

Assim, permanece a tendência de repassar quase exclusivamente responsabilidades para a família em situações de vulnerabilidades sociais e o Estado tende a se desobrigar da reprodução social sob o discurso da solidariedade e da descentralização.

Neste contexto de repasse de responsabilidade, inclui-se também o processo político-ideológico de individualização da sociedade a que estão expostas as famílias através do trabalho e do incentivo ao consumo estimulado pelos meios de comunicação,

*“é bom lembrar que tanto a família quanto o Estado são instituições imprescindíveis ao bom funcionamento das sociedades capitalistas. Os indivíduos que vivem em sociedade necessitam consumir, além de bens e mercadorias, serviços que não podem ser obtidos pela via do mercado”. (BRANT DE CARVALHO, 2005: 268)*

As ações das políticas sociais têm o objetivo de trabalhar com o resgate das competências familiares, sendo autonomizadoras do ser humano. Porém, as políticas públicas vêm trabalhando numa perspectiva substitutiva.

Esta cultura política de total descompromisso com os serviços públicos e sociais acarreta uma quase que total desassistência à população que passa a enfrentar critérios cada vez mais rígidos de miserabilidade na tentativa de garantir seu “direito” de acesso aos programas sociais.

As transformações societárias vêm afetando ideologicamente identidades, modos de vida e formas de sociabilidade, com as quais os mais prejudicados são a população mais carente, a parcela mais excluída dos bens e serviços da população.

Tenta-se, hoje, estabelecer uma parceria entre família, Estado e sociedade e para Pereira (1994),

*“tal parceria só será promissora se a família não substituir o Estado nas responsabilidades que lhe cabem, nem o Estado e a sociedade continuarem fazendo de conta que a família não mudou. Neste caso, para que a solidariedade informal dentro da família seja preservada, o Estado tem que fazer a sua parte, suprimindo tradicionais deficiências das políticas públicas com relação a membros específicos da família (...). O objetivo da participação dos Estados nacionais, como subsistemas das sociedades globais, no processo de valorização da família deve, portanto, ser de incentivar a solidariedade familiar e a proteção primária que só a família pode oferecer – não importa a configuração que tenha assumido –, mas preservando sempre a margem de manobra e o desenvolvimento pessoal de todos os seus membros para poder competir em pé de igualdade no novo cenário mundial ora em*

*evidência". (PEREIRA, 1994: 112)*

O papel da família como espaço de proteção primária historicamente dificilmente fora incentivado política e socialmente. Neste sentido, tivemos uma longa trajetória de um processo de institucionalização de crianças e adolescentes, uma vez que suas famílias não eram consideradas aptas a exercer uma paternidade adequada e considerada responsável. Assim, o Brasil conta com uma história de prática de atendimento institucional que já dura longos séculos.

## 1.2 A Prática de Institucionalização de Crianças: coisa do passado?

Quando tratamos da institucionalização de crianças no nosso país como uma prática recorrente durante mais de um século atrás, observamos, através de documentos e bibliografia especializada, que esta sempre foi uma prática aplicada aos filhos de famílias pobres que necessitavam do auxílio do Estado.

Nesta trajetória verificamos até os dias atuais práticas recorrentes que caracterizam as ações de atendimento à infância pobre no início do século XX, que muitas vezes se desdobram em idéias e práticas atuais no tocante ao atendimento institucional à criança e ao adolescente.

A questão central do abandono, e a conseqüente institucionalização de crianças e adolescentes, assim como no passado, se apresenta pelo fato de

*“as normas, as leis e as práticas assistenciais, que além de estigmatizarem os pobres com acusações de irresponsabilidade e de desamor em relação à prole, deram origem a uma perversidade institucional que sobrevive até nossos dias: paradoxalmente, desde os séculos XVIII e XIX, a única forma de as famílias pobres conseguirem apoio público para a criação de seus filhos era abandonando-os. (VENÂNCIO, 1999:13).*

Se analisarmos as diversas formas de abandono de crianças e adolescentes, também, nos dias atuais, pelas formas de gestão política, justifica-se com culpabilização, responsabilização das famílias pelo abandono de sua prole. Todavia, tal abandono se inicia, em muitos dos casos, pela ausência ou falta de efetividade de políticas públicas. Segundo Barros (2005: 112) “o procedimento de abandono da criança no Brasil, desde sua colonização, pode ser considerado como um processo freqüente e continuado”.

Durante os séculos XIX e XX, crianças e adolescentes eram colocados em asilos e orfanatos sob a justificativa da pobreza ou orfandade, muito embora a maioria destas crianças tivesse família. Na trajetória de construção de direitos sociais e de políticas públicas “as demandas que levaram um número inestimável de crianças brasileiras aos internatos dos séculos XIX e XX

não foram devidamente enfrentadas ao nível das políticas públicas” (RIZZINI, 2004: 14). Tal contexto contribuiu ainda mais para a tão enraizada prática de institucionalização de crianças. A reversão de tal quadro encontra inúmeras barreiras político-ideológicas, que caminham para a tendência de segregação, exclusão e miserabilidade que se encontra submetida grande parte da população brasileira.

Neste sentido, com relação às famílias que abriam mão de seus filhos como forma de cuidado, “as definições legais e regimentais estigmatizavam os protagonistas do abandono” (VENÂNCIO, 1999: 17). Com o passar do tempo a própria noção do abandono se altera, especialmente, com a criação de instituições de assistência quando

*“se, num primeiro período, o gesto de enjeitar o filho podia ser assimilado ao infanticídio, em outro, significava enviar a criança a uma instituição que cobria os gastos com roupas, medicamentos e contratação de ama-de-leite, sugerindo assim que o ato decorria da preocupação paterna ou materna em relação ao destino da prole” (VENÂNCIO, 1999: 18)*

Assim, a opção política em não trabalhar a necessidade humana e sim criar mecanismos de controle da população pauperizada marca a política assistencial da época. “A criação de abrigos para enjeitados cumpria assim um dupla função cristã: evitava o infanticídio e possibilitava que os cristãos exercessem a caridade e o amor ao próximo” (VENÂNCIO, 1999: 24).

Conforme observamos na bibliografia especializada da época, século XIX, havia determinação de

*“que todos os meninos e meninas ‘desamparados’ fossem assimilados à condição de enjeitados. Embora a lei fizesse referência a reentrega da criança aos respectivos pais, sem ônus para estes últimos, não deixa de ser trágico reconhecer que toda e qualquer criança pobre, para ser socorrida, era obrigada a entrar no circuito do abandono” (...)*

*“No período pós-independência, o padrão indiferenciado da assistência foi mantido no Brasil. Toda e qualquer criança pobre, para ser socorrida pelo hospital, devia ser registrada como*

*enjeitada.” (VENÂNCIO, 1999: 34)*

A opção pelo modelo asilar de atendimento à infância no Brasil, desde o século XIX se pauta, especialmente, sobre a necessidade de prestar assistência, porém com o objetivo de controle social da população pobre, não muito diferente de outras épocas quando se tratava esta população como “perigosa”.

*“a ampla categoria jurídica dos menores de idade (provenientes das classes pauperizadas) assume, a partir da segunda metade do século XIX, um caráter eminentemente social e político. Os menores passam a ser alvo específico da intervenção formadora/reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições religiosas e filantrópicas”.*  
*(RIZZINI, 2004: 22)*

Desta forma, a prática de recolhimento de crianças em instituições se desenvolveu como principal instrumento de assistência à infância no Brasil. Com o passar dos anos a categoria de internatos caiu em desuso para a população mais abastada, para os filhos de ricos. Entretanto, permanece como prática recorrente para a população pobre, até hoje considerados como no século XIX, como ameaçadores da ordem social, da sociedade.

O início do século XX foi marcado por diversas iniciativas, como a atuação do Estado no planejamento e implementação de políticas e ações voltadas à causa do “menor” abandonado. Foi neste período que se deu a criação do 1º Juízo de Menores do país e a aprovação do Código de Menores, em 1927.

*“O Juízo de Menores, na pessoa de Mello de Mattos, estruturou um modelo de atuação que manteria ao longo da história da assistência pública no país até meados da década de 1980, funcionando como órgão centralizador do atendimento oficial ao menor no Distrito Federal, fosse ele recolhido nas ruas ou levado pela família. O juízo tinha diversas funções relativas à vigilância,*



*regulamentação e intervenção direta sobre esta parcela da população, mas é a internação de menores abandonados e delinqüentes que atraiu a atenção da imprensa carioca, abrindo espaço para várias matérias em sua defesa, o que, sem dúvida, contribuiu para a disseminação e aceitação do modelo. Pela crescente demanda por internações desde a primeira fase do juízo, percebe-se que a temática popularizou-se também entre as classes populares, tornando-se uma alternativa de cuidados e educação para os pobres, particularmente para as famílias constituídas de mães e filhos” (RIZZINI, 2004: 29 e 30).*

Entretanto estas famílias eram representadas de forma negativa pela política de assistência à infância, consideradas incapazes de manter seus membros junto a si, de educar e disciplinar seus filhos. Este mito de desorganização familiar dos pobres se constrói paralelamente a constituição da assistência social no país por parte do Estado, tendo por prática a desqualificação pessoal e familiar em suas ações e atendimentos sociais aos necessitados.

Legalmente, com o passar dos anos, o Estado permanece a confirmar e reforçar a concepção que julga incapazes as famílias pobres de educar seus filhos, haja visto o Código de Menores promulgado em 1979 que cria a denominação “menor em situação irregular”, vindo a tão somente manter a concepção até então vigente no antigo Código de 1927 que submetia as famílias pobres a intervenção desmedida do Estado.

Todavia, esta legislação trouxe muitos questionamentos, especialmente, dada a conjuntura desta época. Conforme já apontado anteriormente, o país vivia intensa contestação política e social, especialmente com os movimentos pró-democracia que exigiam o fim da ditadura militar. Neste bojo,

*“crescia o entendimento de que o tema era cercado de mitos, como o de que as crianças denominadas de menores – institucionalizadas ou nas ruas – eram abandonadas; o mito de que se encontravam em ‘situação irregular’ (Código de Menores: 1979), ou de que a grande maioria fosse composta por delinqüentes” (RIZZINI e RIZZINI, 1991: 75).*

E tomava corpo a compreensão de que o foco deveria recair sobre as causas estruturais ligadas às raízes históricas do processo de desenvolvimento político-econômico do país, tais como a má distribuição de renda e a desigualdade social”.

Diante desta conjuntura que trazia uma abertura política, contando ainda com intensa participação da sociedade civil através de organizações não-governamentais, é que se criam as bases para a implementação da nova lei que entraria em vigor – o Estatuto da Criança e do Adolescente. O que promove um processo de abertura das imensas instituições de internação de crianças e adolescentes na comunidade, resultado de um início de mudança na forma de atendimento à infância no Brasil que priorizavam a manutenção da criança em meio social, em suas famílias.

Os anos trouxeram o empenho e a dificuldade na implementação do ECA. Este trazia consideráveis mudanças a respeito da internação de crianças e adolescentes de acordo com a medida aplicada. O abrigo passa a ser uma medida de caráter provisório e excepcional, aplicado como forma de proteção à criança e ao adolescente em situação considerada de risco pessoal e social; e a internação, somente para adolescentes, como uma medida de caráter sócio-educativo de privação de liberdade.

A dificuldade na implementação do ECA quanto à questão da institucionalização se dá, em certa medida, a em uma tendência social em fazer crer que os índices de violência e criminalidade diminuiriam através do recolhimento e confinamento de jovens e crianças considerando em situação de risco em instituições, descaracterizando a provisoriedade e excepcionalidade da medida de abrigo.

Neste sentido, a sociedade passa a cobrar medidas, ditas mais enérgicas, do Estado com vistas a livrá-los do incômodo que traz a infância pobre. Isto porque, segundo dados do IPEA, as crianças e adolescentes que se encontram abrigados no país são, prioritariamente, pobres, estando inclusive nesta situação sob a justificativa da pobreza. Porém, tal visão negligencia assim o disposto no art. 23 do ECA, onde se afirma que a falta de condições econômicas não caracteriza motivo para o afastamento do convívio familiar de crianças e adolescentes.

O ECA traz dispositivos que garantem o convívio familiar e comunitário

onde afirma que:

*“As entidades que desenvolvem programas de abrigo deverão 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 grupo de irmãos; VI – evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII – participação na vida da comunidade local; VIII – preparação gradativa para o desligamento; IX – participação de pessoas da comunidade no processo educativo.” (ECA, artigo 92)*

Entretanto, a realidade pode não estar de acordo com o determinado pela legislação anteriormente citada. Observada a inexistência de dados referentes às instituições de abrigamento e à população atendida,

*“acredita-se que a maior parte dos grandes internatos – conhecidos como orfanatos – tenha sido desativada. Não se sabe ao certo se esta informação é verdadeira. Em seminários e debates, ocorridos em diferentes estados, ouviu-se falar que diversas instituições mantêm o tipo de atendimento asilar do passado, embora sejam denominadas de ‘abrigos’”. (RIZZINI, 2004: 49)*

Conforme podemos observar, a questão da prática de abrigamento de crianças e adolescentes encontra-se em meio a inúmeras dificuldades, como a situação de pobreza e conflitos familiares que, na realidade, impedem o convívio familiar de crianças e adolescentes; os problemas das entidades como a superlotação, a alta rotatividade dos abrigados, a falta de continuidade no atendimento de crianças e adolescentes e suas famílias, entre outras.

Desta forma, a instituição que oferece medida de abrigo como medida temporária de afastamento da família resultantes de situações consideradas de risco, permanece com atuação semelhante aos antigos internatos que nunca tiveram caráter de política pública e nem tão pouco visavam a reintegração

familiar. Consideravam a família inapta, culpada pela situação de miséria e pobreza vivenciada pelas crianças e adolescentes, conforme hoje, recorrentemente, observamos nas instituições de abrigo.

As características assistencialistas e autoritárias que fundaram a política de infância no Brasil permanecem de forma histórico-cultural confrontando-se diariamente com a política contemporânea que visa garantir a promoção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

### **1.3 A (Re) Construção atual da prática de institucionalização de crianças: alguns dados**

Diante da histórica prática de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente surge em meio às mobilizações pró-democracia do final da década de 1980, que trazem em seu bojo as discussões de mudança e aprovação da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, tanto a Constituição Federal quanto o ECA asseguram como direitos fundamentais de crianças e adolescentes a convivência familiar<sup>4</sup>, oferecendo, nos casos de abrigamento, incentivo à manutenção e fortalecimento dos vínculos familiares e, quando não for possível, promover a inserção em família substituta o mais breve possível.

Estas duas legislações iniciam um processo de intensas mudanças e revisão das práticas adotadas no desenvolvimento das ações para crianças e adolescentes no país. Entretanto, este processo, passados 17 anos da promulgação do ECA e 18 anos da Constituição Federal, ainda não se consolidou, não conseguindo impor a reordenação das ações necessárias à implementação da lei, de fato.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 101, parágrafo único, define a medida de abrigo como “medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

Na busca pela reordenação exigida pela lei, nos casos do atendimento em instituições que oferecem medida de abrigo, há que se considerar alguns princípios como, por exemplo, a substituição da tendência assistencialista por propostas de caráter sócio-educativo e emancipatório; prioridade à manutenção da criança e do adolescente na família e na comunidade, buscando-se prevenir o abandono; garantia do pleno desenvolvimento físico, mental, moral e social às crianças e aos adolescentes em condições de liberdade e dignidade; garantia de que o abrigo seja de fato uma medida de proteção social

---

<sup>4</sup> Art. 227 da Constituição Federal e art. 4 e 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

caracterizada pela provisoriedade.

Buscando avaliar tais medidas no país, foi realizado no ano de 2002 o “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada”<sup>5</sup>.

*“Este levantamento examina a situação de instituições que têm a responsabilidade de cuidar de uma parte das crianças e adolescentes do Brasil (...) O que se analisa nesta pesquisa são as condições do atendimento nessas instituições, à luz dos princípios do ECA, com ênfase na garantia do direito à convivência familiar e comunitária” (SILVA, 2004: 17 e 18)*

Este Levantamento coloca-se diante de inúmeras dificuldades. Uma delas refere-se à tendência nacional em avaliar os objetivos de programas e projetos, limitando a avaliação “a um conjunto de medidas de aferição de objetivos com baixa referência social ou política” (LOBATO, 2004: 96), em detrimento da utilização da avaliação como “um poderoso instrumento de melhoria das condições de exercício da coisa pública (...), um mecanismo privilegiado nas relações entre Estado e sociedade” (LOBATO, 2004: 96).

Segundo coloca Souza (2003), este trabalho, o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada, busca não se limitar exclusivamente aos “fracassos” da política, mas procuram centrar esforços para uma avaliação em que pesem as questões políticas de decisão, elaboração e implementação da política de proteção social à infância e adolescência no Brasil, especialmente, as medidas de abrigo.

Neste levantamento foram avaliadas quinhentas e oitenta e nove instituições que oferecem medida de abrigo vinculadas à Rede SAC no país, que, no momento da pesquisa, abrigavam 19.373 crianças e adolescentes.

Partindo dos dados levantados pelo “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC”, buscamos avaliar em

---

<sup>5</sup> A Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) é uma ação da esfera federal na área de assistência social, incluindo-se na modalidade “serviços assistenciais”, juntamente com o atendimento de crianças em creches (SAC/Creche), com os serviços de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências (SAC/PPD) e com atendimento a idosos em asilos ou em meio aberto (SAC/Idosos). As características básicas destes serviços são o atendimento continuado e a definição de recursos em valores *per capita*.

que medida as entidades que oferecem medida de abrigo priorizam a convivência familiar segundo as orientações do ECA, a partir de alguns indicadores de avaliação baseados nos dados da referida pesquisa.

Os indicadores utilizados neste trabalho limitam-se a uma breve avaliação de como vem se dando o incentivo à convivência familiar nos abrigos pesquisados, não utilizando, portanto, todos os indicadores em que se baseia a referida pesquisa. Os indicadores utilizados foram: número de crianças e adolescentes abrigados, idade, grau de escolarização, motivos apontados para o abrigamento, tempo de permanência na instituição, situação familiar e jurídica, definição do conceito de família, atuação dos recursos humanos na instituição, incentivo a manutenção do vínculo familiar, conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, e, por último, dificuldades apontadas na reinserção familiar.

Considerando o perfil da população brasileira, temos que 34% desta é composta de crianças e adolescentes, cerca de 57,1 milhões de pessoas. Segundo dados do IBGE, aproximadamente metade destas crianças e adolescentes pode ser considerada pobre ou miserável, utilizando como critério renda *per capita* inferior a meio salário mínimo.

Referindo-se à pesquisa realizada pelo IPEA, existiam nos 589 abrigos pesquisados, no ano de 2002, cerca de 20.000 crianças e adolescentes abrigadas em todo o país na Rede SAC. Com relação à idade, mostrou-se que mais da metade das crianças e adolescentes têm entre 7 e 15 anos de idade, estando em idade escolar de nível fundamental.

Este dado pode demonstrar as dificuldades enfrentadas pelas famílias no acesso a equipamentos públicos de apoio às mães e aos pais trabalhadores, que oferecem proteção e cuidados a crianças a partir de 7 anos, serviços que só são oferecidos nas creches para crianças de 0 a 6 anos, que, aliada a outras condições, pode gerar situações consideradas negligentes com a criança e o adolescente.

Tendo em vista o estigma interposto sobre as famílias pobres brasileiras de não ter condições de cuidar de seus filhos, justifica-se o “não” direito a manter vínculos com seus filhos, devido à situação de vulnerabilidade a que estão circunscritos. Entretanto, como observa Faleiros (2004), não é possível dissociar o padrão de convivência familiar das questões mais amplas de

frustração, humilhação, redução dos direitos sociais e privação causadas pelo desemprego e pela diminuição do papel do Estado na garantia da sobrevivência das famílias por meio da provisão de políticas sociais.

Diante das dificuldades estruturais que as famílias pobres vivenciam, de grande violência estrutural, observa-se uma transferência de responsabilidade para a esfera privada (da família) das responsabilidades até então assumidas pela esfera pública, num avanço social que trouxe inúmeras conquistas.

*“(...) a família se encontra muito mais na posição de um sujeito ameaçado do que de instituição provedora esperada. E considerando sua diversidade, tanto em termos de classes sociais como de diferenças entre os membros que a compõem e de suas relações, o que temos é uma instância sobrecarregada, fragilizada e que se enfraquece ainda mais quando lhe atribuímos tarefas maiores que a sua capacidade de realizá-la”. (CAMPOS e MIOTO, 1998: 37)*

Neste bojo é que se remete o tradicional atendimento institucional a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, baseado na desqualificação da parcela da população a que pertencem suas famílias.

Entre os principais motivos do abrigamento de crianças e adolescentes pesquisados estão: carência de recursos materiais da família (24,1%); abandono pelos pais ou responsáveis (18,8%); violência doméstica (11,6%); dependência química de pais ou responsáveis (11,3%); a vivência da rua (7,0%); a orfandade (5,2%); a prisão dos pais ou responsáveis (3,5%) e o abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis (3,3%).

Pelo menos quatro dos fatores acima citados estão relacionados à pobreza, contrariando o disposto no ECA, que em seu art. 23, parágrafo único, determina que condição financeira não será critério para perda ou suspensão do poder familiar. Esta constatação leva ao

*“questionamento sobre os limites das instituições em seu papel de incentivar o retorno da criança à convivência familiar e em fazer cumprir o princípio da brevidade da medida de abrigo. Isto porque, se o empobrecimento das famílias está na raiz da medida de*



*abrigo, é difícil supor que intervenções pontuais à família ou ao violador de direitos possam estancar os problemas que levaram a criança ou adolescente ao abrigo". (SILVA, 2004)*

Desta forma, a equação do problema pode estar no desenvolvimento de políticas públicas abrangentes voltadas à família conforme já dispunha a Constituição Federal em seu art. 266 quando afirma que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Entretanto, a partir dos anos 1990, contrariamente ao que determina nossa Constituição Federal, no processo de constituição de um novo modelo político-econômico e ideológico, o Estado tem sua condição de provedor de políticas sociais limitada, "restringindo-se a tornar os territórios nacionais mais atrativos às inversões estrangeiras" (BEHRING, 2003:59). Com o surgimento do discurso da "crise fiscal do Estado", onde se buscou diminuir os gastos sociais encobrindo as reais intenções de diminuição do custo do trabalho em função da redistribuição destes gastos em prol do empresariado.

Quando se trata do tempo de permanência nas instituições, observa-se que mais da metade das crianças e adolescentes encontra-se nas instituições há mais de 2 anos, estando 32,9 % institucionalizados entre 2 e cinco anos, 13,3 % estão nos abrigos entre 6 e 10 anos e 6,4 % há mais de 10 anos abrigados.

Como podemos observar, o fato de mais da metade das crianças e adolescentes institucionalizados estar há mais de dois anos nesta situação denota a existência de alguns fatores determinantes, como o acolhimento nos abrigos sem decisão judicial; a falta de uma fiscalização mais contundente por parte do Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares; a inexistência, muitas vezes, de profissionais capacitados para realizar intervenções no ambiente familiar dos abrigados; a colocação de crianças e adolescentes em abrigos fora de seus municípios; o entendimento equivocado de alguns profissionais de que o abrigo é o melhor lugar para as crianças e adolescentes; ausência de políticas públicas ou apoio às famílias; utilização indiscriminada da medida de abrigamento pelo Conselho Tutelar.

Ainda segundo o Levantamento Nacional, apenas 54,6% das crianças e

adolescentes institucionalizados tinha processo nas Varas da Justiça, isto quando o art. 93 do Estatuto da Criança e do Adolescente determina que as instituições que oferecem medida de abrigo devem comunicar à Justiça sobre crianças e adolescentes acolhidos em seus programas sem medida judicial em até 2 dias úteis.

Neste sentido devemos observar que, na aplicação destas medidas, os órgãos competentes devem considerar que a mesma tem como objetivo a proteção da criança ou adolescente podendo ser aplicada de maneira isolada ou cumulativamente, ou várias medidas ao mesmo tempo, com o intuito de proteção e de sanar a situação de risco a que as crianças e adolescentes estavam sendo submetidas.

Com relação à situação familiar, a pesquisa demonstrou que 87% das crianças e adolescentes pesquisados têm família, sendo que 58,2 % mantêm vínculo com seus familiares, que os visitam periodicamente. 22,7% não mantêm vínculo constante, a família aparece para visitas esporadicamente. Segundo a pesquisa, apenas 11,3 % do total das crianças e adolescentes pesquisados não têm família ou a mesma encontra-se desaparecida.

Neste contexto, considerando que as medidas de abrigo são medidas de proteção e devem, de acordo com a necessidade, ser aplicadas juntamente com outras medidas sociais, não podemos afirmar que tal trabalho de proteção e resgate de direitos esteja sendo realizado de forma adequada já que a maior parte das crianças e adolescentes têm família, mas permanecem abrigadas. As situações de pobreza e das condições econômicas, presentes nas situações de abrigamento evidenciam a ausência de uma estrutura de proteção social mais efetiva que dê conta, minimamente, de gerar condições sociais básicas necessárias à manutenção das crianças e adolescentes em seus lares.

Diante de tal avaliação deve ser considerado um outro ponto pesquisado neste Levantamento Nacional de bastante relevância na atuação das instituições que oferecem medida de abrigo que é com relação aos profissionais atuantes nestas e a forma de atuação destes considerando os modelos de família adotados no trabalho nos abrigos

Até fins do século XIX a atenção à infância e adolescência desamparados, como eram caracterizados, era feita através de entidades religiosas e beneficentes. Já no século XX surge a necessidade de maior

controle sobre as ações que não partiam do governo, transformando-as em ações estatais. Assim, começaram a ser introduzidos critérios técnico-científicos no atendimento às crianças e adolescentes.

Com a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente e as mudanças estimuladas pelos movimentos sociais, surge na agenda de discussão da questão da garantia de direitos à infância e adolescência, exigindo novas estratégias na prevenção ao abandono e colocando na pauta a necessidade de as medidas de abrigo acontecerem de forma aberta e promotora de cidadãos, priorizando a garantia do direito a convivência familiar e comunitária.

Segundo considerou a pesquisa,

*“os profissionais das entidades que oferecem programas de abrigo passam a ter o papel de educadores, o que requer não apenas profissionalização na área, mas também a existência de uma política de Recursos Humanos que envolva seleção adequada; capacitação permanente, considerando as peculiaridades e dificuldades do trabalho desenvolvido; incentivos e valorização, o que também inclui uma remuneração adequada”.*  
(SILVA E MELLO, 2004: 103)

Assim, considerando o papel estratégico das instituições de abrigo na implementação de uma parte da política destinada às crianças e adolescentes que necessitam de proteção, é imprescindível conhecer e avaliar o trabalho dos profissionais que atuam nestas instituições.

Com relação aos dirigentes das instituições, a pesquisa revelou que 60,4% são mulheres e 38,9% são homens, ambos com média de 48,6 anos de idade. No que se refere à escolaridade observou-se que 42,8% deles têm ensino superior completo; 18% cursaram pós-graduação e 9,2% não concluíram o ensino superior. Dentre os demais, 21,4% concluíram o ensino médio, sendo que apenas 7,6% possuem escolaridade inferior ao ensino médio completo.

Quanto ao tipo de profissão/ocupação dos dirigentes pesquisados constatou-se que 24,8% possui formação ou ocupação no âmbito das ciências sociais ou humanas, destacando-se os assistentes, que correspondem a 10,7%

do total. Os profissionais do ensino correspondem a 22,8% do total de dirigentes e os profissionais que se auto denominaram religiosos correspondem a 11,7% do total de dirigentes.

Considerando a peculiar situação das crianças e adolescentes em situação de abrigo, as instituições que oferecem tal medida devem contar com profissionais necessários para o atendimento cotidiano dos abrigados. Tendo em vista as diretrizes do ECA, o atendimento em regime de abrigo requer três grupos básicos de recursos humanos.

- 1 Equipe técnica de caráter multidisciplinar;
- 2 Responsáveis pelo cuidado direto e cotidiano das crianças e adolescentes abrigados;
- 3 Pessoal de apoio operacional que desempenha as atividades de organização diária e manutenção do abrigo.

De acordo com o Levantamento Nacional, foram encontrados 16.432 profissionais nas instituições pesquisadas. Destes, 25,5% eram responsáveis pelos cuidados diretos com as crianças e adolescentes; 21,2% eram de apoio operacional e 11,3% faziam parte da equipe técnica. Os 42% restante estavam identificados com atividades de administração institucional, serviços especializados e serviços complementares.

Em relação ao vínculo empregatício, 59,2% do quadro é de funcionários dos próprios abrigos, enquanto 25,3% são voluntários e 15,5% atuam por meio de convênios ou parcerias. Como principal motivação para trabalhar no abrigo, a humanitária foi citada por 44,3% dos dirigentes pesquisados.

Neste ponto da avaliação realizada pelo IPEA cabe uma análise da inserção do voluntariado nos abrigos considerando o dado de grande relevância anteriormente exposto.

Segundo revelou a pesquisa, 64% dos abrigos pesquisados declararam trabalhar com serviço voluntário, estando 58% deste total na região sudeste do país, região que mais recorre ao trabalho não-remunerado. Notamos também que 88% destas instituições são não-governamentais, sendo que, com relação à religião, 78% declararam possuir laços com instituições confessionais, estando 44% inspiradas na religião católica, 14% na religião evangélica e 11% baseadas na doutrina espírita.

Os voluntários que atuam nas instituições de abrigo no país somam 35% do total de trabalhadores destas instituições, prestando, assim, serviços gratuitamente.

A tabela a seguir nos mostra um pouco da dimensão do trabalho voluntário nos abrigos do país:

### **Brasil: distribuição dos voluntários por função desempenhada nos abrigos**

Função desempenhada no abrigo	Nº de voluntários		Total de Profissionais	
	(A)	Percentual	(B)	Percentual (A/B)
<b>Equipe técnica</b>	<b>462</b>	<b>11,2%</b>	<b>1.325</b>	<b>34,9%</b>
Assistente social	84	2,0%	361	23,3%
Coordenador técnico	30	0,7%	171	17,5%
Nutricionista	82	2,0%	126	65,1%
Pedagogo	81	2,0%	231	35,1%
Psicólogo	184	4,5%	431	42,7%
Assessor de coordenação	-	0,0%	1	0,0%
Psicopedagogo	1	0,0%	3	33,3%
Técnico em nutrição	-	0,0%	1	0,0%
<b>Cuidado direto</b>	<b>286</b>	<b>6,9%</b>	<b>2541</b>	<b>11,3%</b>
Educador/ monitor/ pajem/ cuidador	227	5,5%	2258	10,1%
Pai/ mãe social	59	1,4%	283	20,8%
<b>Apoio operacional</b>	<b>213</b>	<b>5,2%</b>	<b>2.308</b>	<b>9,2%</b>
Auxiliar de serviços gerais (faxineiro, zelador, jardineiro, auxiliar de limpeza etc.)	90	2,2%	1.236	7,3%
Cozinheiro	39	0,9%	571	6,8%
Motorista	66	1,6%	277	23,8%
Segurança/ vigia	18	0,4%	223	8,1%
Coordenador de serviços gerais	-	0,0%	1	0,0%
<b>Administração institucional</b>	<b>1.053</b>	<b>25,5%</b>	<b>2.054</b>	<b>51,3%</b>
Administrador/ gerente	278	6,7%	515	54,0%

Advogado	219	5,3%	259	84,6%
Auxiliar administrativo (secretária, digitador, office-boy, telefonista etc.)	88	2,1%	502	17,5%
Captador de recursos	352	8,5%	485	72,6%
Contador	109	2,6%	261	41,8%
Almoxarife	0	0,0%	3	0,0%
Assistente contábil	-	0,0%	1	0,0%
Bibliotecário	1	0,0%	1	100,0%
Cobrador	0	0,0%	10	0,0%
Recepcionista	-	0,0%	2	0,0%
Coordenador de lares	-	0,0%	6	0,0%
Coordenador de serviços	-	0,0%	1	0,0%
Coordenador de almoxarifado	1	0,0%	1	100,0%
Coordenador de estoque de alimentos	1	0,0%	1	100,0%
Jornalista	3	0,1%	3	100,0%
Supervisor das casas-lares	-	0,0%	1	0,0%
Técnico em segurança do trabalho	-	0,0%	1	0,0%
Tradutor	1	0,0%	1	100,0%
<b>Serviços especializados</b>	<b>1.108</b>	<b>26,8%</b>	<b>2.113</b>	<b>52,4%</b>
Dentista	370	9,0%	470	78,7%
Enfermeiro	46	1,1%	85	54,1%
Fisioterapeuta	53	1,3%	86	61,6%
Fonoaudiólogo	74	1,8%	118	62,7%
Médico clínico	140	3,4%	194	72,2%
Médico pediatra	170	4,1%	243	70,0%
Médico psiquiatra	42	1,0%	78	53,8%
Professor de educação física	-		148	
Professor de ensino regular	47	1,1%	380	12,4%
Técnico em enfermagem (auxiliar)	38	0,9%	197	19,3%
Terapeuta ocupacional	26	0,6%	53	49,1%
Coordenador de atividades agrícolas	-	0,0%	1	0,0%
Coordenador da área de saúde	5	0,1%	5	100,0%
Engenheiro civil	1	0,0%	1	100,0%
Equoterapeuta	1	0,0%	1	100,0%
Instrutor de profissionalização	16	0,4%	49	32,7%
Musicoterapeuta	1	0,0%	1	100,0%
Professor de educação especial	-	0,0%	2	0,0%
Tetapeuta comportamental	1	0,0%	1	100,0%

<b>Serviços Complementares</b>	<b>969</b>	<b>23,4%</b>	<b>1.537</b>	<b>63,0%</b>
Estagiário	323	7,8%	577	56,0%
Professor de reforço escolar	236	5,7%	432	54,6%
Recreador	297	7,2%	372	79,8%
Acompanhantes em passeios	15	0,4%	15	100,0%
Cabeleleiro	2	0,0%	2	100,0%
Costureiro	14	0,3%	20	70,0%
Estimulação precoce	8	0,2%	8	100,0%
Professor de atividades complementares	52	1,3%	85	61,2%
Massagista	1	0,0%	1	100,0%
Monitores de atividades ocupacionais: tricô, crochê, pintura em tecido, bordado a mão, tapeçaria, costuras, brechó	10	0,2%	11	90,9%
Orientador espiritual/religioso	9	0,2%	12	75,0%
Técnica reiki	2	0,0%	2	100,0%
<b>Outros</b>	<b>43</b>	<b>1,0%</b>	<b>61</b>	<b>70,5%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.134</b>	<b>100,0%</b>	<b>11.939</b>	<b>34,6%</b>

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

Conforme podemos notar através dos dados apresentados, o trabalho voluntário não se constitui apenas em atividade complementar ao programa de abrigo, ao contrário, vem atuando em funções essenciais ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de abrigo, diferentemente do que dispõe o ECA. A pesquisa apontou ainda que 59% das 589 instituições pesquisadas são dirigidas por voluntários. Notamos ainda que destes dirigentes voluntários, 59% declararam fazê-lo por questões humanitárias e 42% por razões de cunho religioso.

Com relação aos serviços especializados notamos que estes somam 27% do total de voluntários nas instituições, com especial enfoque nos serviços de saúde.

*“Ainda que, em menor proporção, observa-se igualmente a presença de trabalhadores não remunerados nas equipes técnicas,*

*isto é, entre os profissionais que são responsáveis pelo programa e que orientam o atendimento personalizado às crianças e aos adolescentes. Assim, somando-se os coordenadores técnicos, assistentes sociais, pedagogos e psicopedagogos, psicólogos, nutricionistas e técnicos em nutrição têm-se um total de 1.325 profissionais, sendo 462 voluntários, o que corresponde a 35%. Aqui pode-se formular duas hipóteses: a primeira é que o exercício não-remunerado dessas ações deve ser predominantemente motivado por questões religiosas, uma vez que se trata de atividades que exigem muita atenção e que, se mal prestadas, podem resultar em desgaste físico, mental e emocional. Assim, a âncora da fé deve ser central para a prestação voluntária desses serviços. Em segundo lugar, por mais dedicados que sejam os voluntários, de maneira geral não devem dispor do tempo necessário ao atendimento satisfatório das crianças e dos adolescentes abrigados, já que cumprem funções que são essenciais no programa de abrigo. Dessa forma, a rotina do abrigo pode estar comprometida.” (BEGHIN e PELIANO, 2004: 265)*

Neste sentido, considerando os dados apresentados pela pesquisa com relação ao direito a convivência familiar, notamos que somente 5% dos abrigos dirigidos por voluntários atendem aos critérios de apoio as famílias dos abrigados com o intuito de incentivar a convivência, e evitam a separação de grupo de irmãos. Este percentual se mostra inferior os abrigos governamentais que somam o percentual de 8%.

Com relação às ações realizadas junto às famílias no sentido de auxiliar os responsáveis das crianças e adolescentes a superarem as dificuldades que determinaram o afastamento destes do lar, observamos que somente 13% das instituições dirigidas por trabalhadores não-remunerados preencheram todos os critérios considerados na pesquisa (realização de visita às famílias, organização de grupos de apoio, articulação com programas governamentais ou comunitários de auxílio às famílias).

O incentivo à convivência com outras famílias também foi um aspecto importante apontado pela pesquisa. Com relação a esta notamos que um pouco mais de 25% dos abrigos dirigidos por voluntários atendem aos critérios elencados pela pesquisa. Neste caso a proporção é superior à de instituições



governamentais, que somam 18%.

Conforme podemos avaliar, a inserção do voluntariado nos abrigos pesquisados é bastante significativa, sendo a maior parte dirigida por pessoas que exercem esta atividade voluntariamente, estando a religião como principal justificativa para a realização destas atividades associada à questão da caridade.

Neste sentido, não podemos garantir que estas atividades estejam vinculadas à compreensão trazida pelo ECA, já que motivações religiosas e caritativas podem tender a descambar para o assistencialismo, contrariando a noção do direito social que traz a política pública.

Nossa trajetória política de assistência social historicamente não se associa à emancipação dos sujeitos e sim, visualiza uma “solidariedade hierarquizada e moralista, de manutenção do *status quo*” (BEGHIN e PELIANO, 2004: 283), não conseguindo o Estado assegurar, na forma de um direito social, o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal inseridos em instituições de abrigo.

A parceria entre Estado e sociedade civil se coloca como fundamental para o desenvolvimento de uma atuação mais digna e democrática junto a crianças e adolescentes em situação de risco. Entretanto, a participação da sociedade civil não deve eximir o Estado de suas responsabilidades sociais, sobretudo na realização e manutenção dos direitos de crianças e adolescentes, em especial do direito a convivência familiar. Cabe ressaltar ainda a importância do respeito à diversidade cultural de casa criança e adolescente institucionalizado, incluindo-se a questão religiosa.

Para avaliar o esforço dos programas de abrigo em promover a preservação dos vínculos familiares foram considerados dois grupos de ações desenvolvidas pelas instituições:

- 1 ações de incentivo à convivência das crianças e adolescentes com suas famílias de origem;
- 2 ações referentes ao não-desmembramento de grupos de irmãos abrigados.

Referente ao primeiro grupo de ações, pesquisa revelou que 79,8% das

instituições mantêm informações sistematizadas sobre as famílias dos abrigados; 65,9% promovem visitas das crianças e adolescentes aos lares de suas famílias; 41,4% permitem a visita livre das famílias ao abrigo sem datas e horários preestabelecidos. Entretanto, quando considerando as instituições que praticam os três critérios conjuntamente, o percentual se reduz para apenas 25,5%.

Com relação ao segundo grupo, o não-desmembramento do grupo de irmãos é um dos princípios para o atendimento em instituições de abrigo considerando que a separação entre eles pode agravar a sensação de abandono e rompimento vivenciados pelas crianças e adolescentes afastadas de suas famílias.

Neste sentido, a pesquisa revelou que 63,8% das instituições afirmaram priorizar a manutenção ou a reconstituição de grupo de irmãos, enquanto 62,1% adotam o modelo de “agrupamento vertical”<sup>6</sup>, predominando uma diferença superior a 10 anos entre a maior e a menor idade. 62,3% oferecem atendimento misto, atendendo a meninos e meninas.

Assim como a manutenção dos vínculos afetivos entre abrigados e familiares, outro ponto importante para a garantia do direito à convivência familiar é o desenvolvimento de condições, por parte das famílias, para receber seus filhos de volta, superadas as dificuldades que determinaram o afastamento. Considerando que as entidades de abrigo podem realizar ações de valorização da família, além de buscar estabelecer a conexão e a inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas existentes, o Levantamento Nacional revelou que, dentre as ações desenvolvidas neste sentido, 78,1% das instituições realizam visitas domiciliares às famílias; 65,5% fazem acompanhamento social destas famílias; 34,5% organizam reuniões ou grupos de discussão e de apoio para as famílias dos abrigados; 31,6% encaminham as famílias para inserção em programas oficiais ou comunitários de auxílio/proteção à família.

Quando tratamos de colocação em família substituta como opção importante frente à prática de institucionalização de crianças e adolescentes em situação de risco, observamos que 22,1% das instituições pesquisadas

---

<sup>6</sup> Definição de limites de idade que os abrigos adotaram como critério para institucionalização

desenvolvem ações como o incentivo à integração em família substituta, a elaboração e envio de relatórios periódicos para as Varas da Infância e Juventude e a implementação de programas de apadrinhamento.

Neste sentido, o modelo de família tradicionalmente adotado no país é de família nuclear burguesa, representado por pai, mãe e filhos. Entretanto, temos que admitir que coexistam uma diversidade de outros arranjos familiares que, muitas vezes, são desqualificados, ou até mesmo não considerados, por não corresponderem ao modelo familiar socialmente valorizado por padrões culturais mais rígidos. Estas práticas discursivas e de posturas, quando desenvolvida, especialmente por profissionais de instituições que oferecem medida de abrigo e pelos gestores desta política, corroboram para o rompimento drástico dos vínculos familiares e conseqüente fragmentação e abandono de seus membros. A negação da diversidade de configurações familiares contribui para o distanciamento entre as famílias e as crianças abrigadas. O respeito à diversidade dos arranjos familiares encontrados na sociedade é uma das formas de fortalecimento e valorização dos mesmos.

O Levantamento Nacional pesquisou um ponto muito importante no desenvolvimento do direito à convivência familiar, o conhecimento do ECA por parte dos dirigentes das instituições que oferecem medida de abrigo.

Considerando os dispositivos inovadores desta legislação, alguns princípios, se cumpridos, poderiam evitar a institucionalização de muitas crianças e adolescentes no Brasil, tendo em vista a tão difundida prática de institucionalização do país. Neste sentido, a legislação zela pela manutenção e fortalecimento dos vínculos familiares e, não sendo possível, pela promoção, o mais rápido possível, de colocação em família substituta.

A pesquisa demonstrou que 44,3% dos dirigentes entrevistados consideram-se muito informados a respeito do ECA e 48,8% deles se acha mais ou menos informado. Menos de 5% se considera pouco ou nada informados. Destacou-se ainda a porcentagem de 89,8% dos entrevistados ter declarado que tem conhecimento que o ECA tem uma parte que trata do atendimento em abrigos para crianças e adolescentes. Sendo assim, observa-se que a parte específica sobre o funcionamento dos abrigos é de amplo

conhecimento dos dirigentes.

Apesar de quase 90% dos dirigentes declararem-se informados sobre a parte específica do ECA sobre medidas de abrigamento, apenas 52,7% dos entrevistados disseram que não houve mudanças em suas instituições após conhecerem as recomendações do ECA e 29,7% declararam que houve mudanças. Boa parte dos dirigentes justificou a ausência de mudanças no fato de suas instituições terem surgido após a aprovação do Estatuto, no ano de 1990, ou porque não havia discordância entre a prática, até então desenvolvida, e os princípios do ECA.

No sentido de aprofundar e confirmar o grau de conhecimento dos princípios postos no art. 92 do ECA referente às especificidades que devem adotar as instituições que oferecem medida de abrigo, solicitado aos entrevistados que citassem um ou mais princípios contemplados na lei e adotados pela instituição. Do total de respostas, apenas 13,1% correspondem a princípios não contemplados no art. 92.

Entretanto, não podemos afirmar que o conhecimento sobre a legislação traga necessariamente seu cumprimento. Desta forma, sua aplicação não pode ser garantida.

A família foi apontada pelos dirigentes como a instituição mais importante para seu trabalho, sendo citada por 60% dos entrevistados. No entanto, o retorno da criança abrigada ao convívio familiar foi visto como um dos principais desafios no trabalho dos abrigos, sendo reconhecido por eles que é muito difícil interromper a dinâmica de violação de direitos da criança e adolescente.

Referentes a esta dificuldade, 35,5% dos entrevistados colocam que elas dizem respeito às condições sócio-econômicas da família, especialmente a pobreza; 16,6% apontam a fragilidade, ausência ou perda do vínculo familiar. A ausência de políticas públicas e ações institucionais de apoio à reestruturação familiar foi apontada por, apenas, 10,8 % dos entrevistados.

Com relação às dificuldades apontadas,

*“destaca-se que o principal impedimento ao retorno das crianças e dos adolescentes a suas famílias – a pobreza – por si não representa motivo para o abrigamento. Ressalvando-se que a*

*pobreza pode estar articulada com outros fatores determinantes da violação de direitos, visto que a resposta dos dirigentes não era exclusiva, salienta-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente é claro em afirmar que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder parental<sup>7</sup>. Quando os pais ou responsáveis não conseguem cumprir com suas obrigações de proteção aos filhos por motivo de pobreza, o ECA estabelece a obrigatoriedade de sua inclusão em programas de auxílio” (SILVA, 2004: 206)*

Tais dificuldades podem apontar que as políticas de atenção a crianças e adolescentes como indivíduos não estão devidamente articuladas com ações de atenção à família, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando necessária.

Como podemos observar nos dados coletados pelo Levantamento Nacional, a prevenção do rompimento de laços familiares não tem sido prioridade nas ações governamentais, revelando-se uma violação ao direito de crianças e adolescentes, sobretudo de famílias empobrecidas.

Cabe esclarecer que, do ponto de vista da implementação de ações sociais, o atendimento aos direitos básicos é de responsabilidade dos órgãos municipais executores das políticas sociais.

Sendo assim, há a necessidade de que os municípios e os programas se estruturarem de forma a garantir a excepcionalidade e a provisoriedade da medida de abrigo. E, quando da dificuldade de garantia da convivência familiar, os programas primem pela construção da autonomia dos indivíduos e pelo desenvolvimento de suas potencialidades.

Desta forma, coloca-se a necessidade de um reordenamento dos abrigos no sentido de promover uma adequação das instituições às diretrizes do ECA no sentido de superação do “assistencialismo institucionalizador”, nas palavras de Aquino (2004: 355) e dar enfoque ao pleno desenvolvimento e a integração social das crianças e adolescentes em situação de abrigo no país.

---

<sup>7</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 23.

## CAPÍTULO II

### AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE NA CONTEMPORANEIDADE: Institucionalização e Mudança de Paradigma

#### 2.1. Políticas Sociais para Crianças e Adolescentes institucionalizados: Evolução da Política de Infância e Juventude e a Mudança do Paradigma Legal no Brasil

Conforme já vimos discutindo no capítulo anterior, a partir do século XIX o conceito de criança passa a ter novos significados tornando-se, não somente, de interesse privado, mas uma questão de âmbito social, de responsabilidade do Estado.

Nesta trajetória, a política para infância no Brasil se desenvolve por vários vieses, como o da caridade e a filantropia, ou pelo viés da justiça e da proteção do Estado.

Já no início do século XX, a infância como problema social demonstrava uma preocupação com o futuro do país. Desenvolveu-se um movimento de pensamentos e ações, não só caritativas e religiosas, mas num sentido laico, judicializado, com objetivos de proteção à infância, de defesa desta e da sociedade.

*“A preocupação de que na infância estava o futuro da nação tornava necessário criar mecanismos que protegessem a criança dos perigos que pudessem desviá-la o caminho do trabalho e da ordem. Assim como era preciso defender a sociedade daqueles que se entregavam à viciosidade e ameaçavam a paz social” (RIZZINI, 2008: 83).*

Com relação ao modelo asilar de atendimento à infância no país, o Brasil utiliza o modelo das “Rodas dos Expostos” implantada no aqui a partir do século XVIII. Segundo relatos da época estas instituições “abrigavam crianças expostas, crianças entregues à ociosidade e às más influências pelas ruas das cidades” (RIZZINI, 2008: 90).

Conforme aponta Renato Pinto Venâncio (1999: 27 e 28),

*“o recurso à Roda implicava a entrega do filho a uma instituição, o que supostamente inibiria o abandono. Além disso, a transferência de responsabilidade não era uma solução ‘nova’ nem muito menos ‘colonial’, pois há muito tempo era praticada em Portugal. Havia, contudo, uma compreensível relutância por parte das Santas Casas em estabelecer o dispendioso auxílio aos abandonados. A instalação da Casa da Roda ou Casa dos Expostos só era deliberada quando surgiam benfeitores ou quando a Câmara acertava contratos ‘com a Misericórdia passando-lhe a administração dos expostos mediante pagamento de soma anual”*

Neste período já havia o entendimento de que os mecanismos de controle social não estavam funcionando. Daí se percebe gradual mudança no enfoque dado à assistência ao pobre, à criança pobre, passando a uma esfera cada vez mais racional e menos religiosa.

A “Roda dos Expostos” era uma instituição onde predominava uma prática essencialmente caritativa de cuidar de crianças pobres e que impedia a identificação de quem ali os abandonava. Durante mais de um século cumpriu sua função de abrigar os enjeitados da sociedade. Barros (2005: 106) ressalta que “a criação das Rodas dos Expostos no Brasil se baseava na proposição de que havia um grande índice de abandono e mortalidade infantil, principalmente nas camadas pobres, além de que, com sua criação, evitar-se-ia os abortos e infanticídios”. Entretanto, em finais do século XIX, este modelo passa a não mais responder à mentalidade ora vigente, cabendo aos higienistas e moralistas trazer a tona a polêmica da assistência religiosa tendo por base um discurso moralista respaldado no conhecimento adquirido pela ciência médica.

No final do século XIX já havia informações que davam conta da

situação em que se encontravam as crianças abandonadas nestas instituições que observavam alto índice de mortalidade infantil.

Segundo Rizzini (2008: 114),

*“no caso do Brasil, mudanças ideológicas e práticas em relação à assistência são incorporadas e tornam-se visíveis na passagem do século. O eloqüente discurso e a eficiente ação dos higienistas fizeram esmoecer o velho caráter da misericórdia para abrir espaço para a sua missão de cunho científico e social”,*

A política à infância vigente, no caso da infância pobre, dava respaldo além de uma política asilar de assistência às crianças abandonadas e delinqüentes, como assim eram classificadas, visavam também, como meio de atingir a criança no seio familiar, políticas de educação e saúde, através da escola e do atendimento médico.

O desafio político era intervir no abandono moral das famílias para com suas crianças. Porém, a cultura da soberania paterna seria um entrave que foi trabalhado a partir da possibilidade de punição das famílias sob o discurso de que a criança não era propriedade da família, a paternidade era um direito que poderia ser cassado ou suspenso. Assim,

*“A ação dirigida aos menores segue, em linhas gerais, a seguinte estratégia: a) divulgar o quadro alarmante do aumento da criminalidade, mostrando o perigo do contágio (crianças vivendo entre viciosos, enveredando pelo caminho do crime...); b) comprovar que a origem do problema estava na família que, por crueldade ou por incapacidade, abandonava seus filhos à própria sorte ou os explorava, incutindo-lhes o ... germen do vício; c) indicar como solução a ‘prevenção social’ (“obra moralizante e salutar”), através de dois veios que marcarão a ação jurídico-social dirigida à infância: elaboração de uma legislação específica que permitisse a livre tutela do Estado sobre a criança; e controle da ação social (pública e privada) considerada adequada para cada caso, cumprindo a dupla função (filantrópica e jurídica – de assistência e proteção, da infância e da sociedade” (RIZZINI, 2008: 122)*



Assim, se estabelecia o que conhecemos como classe perigosa, uma associação entre infância e criminalidade, entre infância e periculosidade, justificativa para ações de prevenção e controle social desta população então classificada e tratada como necessitados da intervenção do Estado. Neste contexto, fundam-se as bases para a criação de um “sistema de proteção aos “menores”, com legislação própria e ação tutelada pelo Estado.

O vínculo que se estabelece entre Justiça e Assistência dá origem a esta denominada ação tutelar do Estado, legitimada pela criação do Primeiro Juízo de Menores, ou seja, uma instância regulatória da infância que visava o saneamento moral e social que viria a incidir sobre os pobres, segundo Rizzini (2008: 125) “tornam-se politicamente viáveis ao servir a função regulatória de enquadrar os indivíduos, desde a infância, à disciplina e ao trabalho”.

Assim, a Justiça de Menores no Brasil tem como alvo a infância pobre que não era contida pela família, estes passaram a ser denominados de “menores”. Logo após a proclamação da República as primeiras leis que tramitavam identificavam a criança abandonada, material e moralmente, e delinqüente, como sujeitas a intervenção tutelar do Estado. Esta legislação atribuía ao Estado o poder de atuar sobre o “menor” e sua família como novas formas de controle social adaptado a este segmento da população.

Neste período foram elaboradas leis de proteção e assistência ao “menor”, criados os tribunais para os “menores” e reestruturadas as instituições asilares e carcerárias, além do sistema de liberdade vigiada. Assim, “qualquer criança, por sua simples condição de pobreza, estava sujeita a ser enquadrada no raio de ação da Justiça-Assistência” (RIZZINI, 2008: 131). Este sistema assumiu uma grandiosa rede de autoridade e controle desta população. Conforme conclui Rizzini (2008: 136),

*“Não é difícil concluir que poucos escapavam da cuidadosa vigilância montada para ‘educar, reabilitar e recuperar’ cada um dos ‘menores’. Recolhidos pela polícia, deveriam ser encaminhados ao Juiz, o qual definiria seu destino – de preferência longe de seu ambiente vicioso”.*

Nesta conjuntura não se questionava a internação como forma de

prevenção e tratamento, ao contrário, tinha-se como necessário retirar a criança do ambiente que o viciava e atentava contra a moral. Foram criadas neste período diversos tipos de instituições asilares, desde instituição com finalidade de refúgio ou depósito, onde as crianças aguardavam decisão judicial, até instituições de abrigo por tempo indeterminado de caráter educativo ou reeducativo.

Os anos que se seguiram trouxeram a gestação de uma bem delineada política focada na infância sob a égide da contenção deste segmento da população, uma política que primava pela exclusão social em detrimento do incentivo à educação de qualidade e para todos que viesse a incluir esta população.

*“Quando se afirmava que na criança estava o futuro da nação, entendeu-se que era mais importante ‘moldar’ para manter a massa populacional arregimentada como nos velhos tempos, embora sob novos moldes, impostos pela demanda da produção industrial capitalista (...) a consolidação de uma política de ‘assistência e proteção aos menores’ significou a dicotomização da infância na prática. Aos menores, a instrução mínima que permitisse domesticá-los para o uso de sua força de trabalho. No fundo, é o mesmo tipo de dicotomização que previa cidadania plena para alguns e a vetava para a maioria.” (RIZZINI, 2008: 144-145).*

No início do século XX já existiam 30 instituições asilares no Estado do Rio de Janeiro, entre particulares e públicas, havendo, entretanto, predominância de entidades particulares, em sua maioria administrada por entidades religiosas. Destas, dez recebiam somente crianças e jovens pobres, dez atendiam a jovens abandonados e/ou desvalidos e quatro instituições tratavam de delinqüentes e viçosos, como eram caracterizados.

Segundo aponta Rizzini (1993), o isolamento era um objetivo importante destas instituições como forma de prevenção à delinqüência. Ainda neste período, a criação do Juízo de Menores em 1923 marca o início da “interferência do Estado nas instituições para menores, através da figura do juiz” (RIZZINI, 1993: 64). Este tinha o poder de internar as crianças e

adolescentes além da responsabilidade de acompanhar e fiscalizar as medidas aplicadas e as instituições a ele subordinadas.

O Código de Menores instituído em 1927 reflete a preocupação com a infância desvalida, numa motivação preventiva à criminalidade. Nesse sentido, o objetivo era combater a periculosidade dos indivíduos mantendo-os internados com acompanhamento médico e jurídico,

*“a personalidade do criminoso era considerada tão importante quanto o ato criminal e por isso o infrator deveria ser internado para, no futuro, vir a ser reintegrado socialmente. Desde então esta argumentação permanece sendo aceita como justificativa para a alegada periculosidade do adolescente pobre e a necessidade de seu inevitável encarceramento” (PASSETTI, 1999: 357)*

Assim, desde o Código de 1927, a prática de internação para crianças e adolescentes desenvolve-se no país, seja com objetivos de correção de comportamentos, seja com objetivo de educação para integração social. Neste sentido observamos a reiteração do estigma que associa pobreza e miséria ao abandono e à delinquência.

Algumas destas medidas políticas denotam o crescente interesse do governo nas questões referentes à educação e/ou reeducação da infância abandonada e delinqüente. O que podemos perceber é que desde o fim do século XIX até meados do século XX o atendimento à infância abandonada e desvalida pouco se alterou.

Na década de 40 havia um movimento em prol da família, de reconhecê-la como ambiente ideal para criação de crianças. Entretanto, sempre se guardou ressalvas para os casos considerados “especiais”, para crianças que

*“necessitariam do asilo por não disporem de famílias adequadas para acolhê-las. Estes seriam os menores ‘moralmente abandonados’ e os delinqüentes, provenientes de famílias de ‘moral duvidosa’, onde predominam as doenças, os vícios. Nestes casos, a família exercia um papel oposto ao esperado – as crianças deveriam, portanto, ser afastadas a fim de evitar o seu efeito contaminador”. (RIZZINI, 1993: 68)*

Ou seja, em torno da família pobre ainda encontra-se o estigma de ineficiente, incapaz de cuidar de seus filhos, situação que, comumente, identificamos nas instituições de abrigo atuais.

Esta atuação política de assistência pública descrita através da atuação oficial do governo junto à infância considerada abandonada e delinqüente trazia inúmeras vantagens para o regime de governo do período.

*“Os argumentos não poderiam ser mais convincentes, não só para a época, já que continuam a ser utilizados pelas instituições oficiais como justificativas para sua ação. A ‘prevenção da criminalidade’; a ‘previsão econômica’ pela ‘educação do elemento nacional como fator de produção’; a ‘previsão e construção democrática pela formação de cidadãos, que tudo quanto forem deverão à República, a qual amarão e farão amada’, são metas perseguidas pela assistência pública ao longo de sua história”. (RIZZINI, 1993: 90)*

Legalmente, o Novo Código de Menores de 1979, não traz muitas inovações a esta situação de institucionalização de crianças, a não ser pela criação do Paradigma da Situação Irregular, considerando a possibilidade do “vir a ser”.

Este Código reforma a Política Nacional do Bem Estar do Menor

*“formalizando a concepção ‘biopsicossocial’ do abandono e da infração e explicitou a estigmatização das crianças pobres como ‘menores’ e delinqüentes em potencial através da noção de ‘situação irregular’ expressa no artigo 2º:*

*‘para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I. privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de: a) falta, ação ou omissão, dos pais ou responsáveis; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-los; II. Vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; III. Em perigo moral, devido: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV. privado*

*de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou reponsável; V. com desvio de conduta em virtude de uma grave inadaptação familiar ou comunitária; VI. Autor de infração penal". (PASSETTI, 1999: 364)*

O Novo Código de Menores, conforme bibliografia específica, foi uma legislação que já surgiu defasada, uma vez que não contemplava o desejo das forças políticas da conjuntura, nem os direitos de crianças e adolescentes que permaneciam institucionalizados. Esta nova legislação se cria em meio a crise política da ditadura militar e, portanto, com suas bases fortemente enfraquecidas, tanto que logo perde espaço para as discussões democráticas que culminariam com a promulgação do ECA logo em seguida, em 1990.

O Código de Menores de 1979 seguindo a linha do Código anterior expõe as famílias pobres à intervenção do Estado devido à sua condição de pobreza. Sendo assim, a situação irregular das crianças e adolescentes se caracterizava por sua situação de pobreza. A concepção vigente neste Código “expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza” (RIZZINI, 2004: 41).

As discussões pró-democracia se iniciam na década de 1980, período de contestações por parte, principalmente, de movimentos sociais, do regime autoritário da ditadura militar brasileira.

Estes movimentos sociais, cheios de questionamentos, trazem à tona a discussão da institucionalização de crianças e adolescentes tidos como abandonados, que, teoricamente, se encontrariam em “situação irregular”. Neste sentido, as discussões partiram para as causas histórico-estruturais da questão, aliadas ao processo de desenvolvimento político-social do país que se refletia na má distribuição de renda e na desigualdade social. Observava-se nesse momento a ineficiência do afastamento familiar e comunitário e se pressionava pelo fechamento de grandes instituições, caracterizadas como instituições totais, questionando-se, sobretudo, o tratamento dispensado às crianças e adolescentes nestas instituições.

Estes movimentos em defesa de crianças e adolescentes proporcionaram uma abertura das instituições para a comunidade como forma de criar alternativas institucionais de forma aberta ao meio comunitário, com

intenção de integração ao meio social.

*“as críticas feitas ao Código de Menores de 1979 podem ser agrupadas em duas, que consideramos as mais importantes. A primeira delas é que crianças e adolescentes chamados, de forma preconceituosa, de ‘menores’ eram punidos por estar em ‘situação irregular’, pela qual não tinham responsabilidades, pois era ocasionada pela pobreza de suas famílias e pela ausência de suportes e políticas públicas. A segunda era referente às crianças e adolescentes apreendidos por suspeita de ato infracional, os quais era submetidos à privação de liberdade sem que a materialidade dessa prática fosse comprovada e eles tivessem direitos para sua devida defesa, isto é, inexistia o devido processo legal. Nesse sentido, era ‘regulamentada’ a criminalização da pobreza.” (SILVA, 2005: 33)*

A conjuntura em que se gesta o ECA é extremamente complexa. Por um lado, forças político-sociais fomentam a discussão democrática, e por outro, uma conjuntura externa, que vem a influenciar as discussões nacionalmente, de quebra de um Estado Máximo, considerado paternalista e assistencialista, em favor de um Estado Mínimo que se propunha a enfrentar a crise do capitalismo mundial, trazendo consigo questões como reestruturação produtiva, desemprego estrutural, precarização das relações de trabalho, além de grande intolerância, insegurança social e aumento da pobreza.

Diante desta conjuntura é que se impõe a necessidade de reformulação menorista e do sistema de justiça infanto-juvenil.

*“Essa reformulação atribuiu às crianças e aos adolescentes os direitos e as garantias processuais, ao mesmo tempo em que impôs mais limites, responsabilidades penais, controle sociopenal e formas de punição aos adolescentes com práticas de atos infracionais, tendo em vista que estes ameaçavam as regras que balizavam o controle social dominante.” (SILVA, 2005: 33).*

Assim, o ECA, rompe com a filosofia menorista contida nos códigos de 1927 e 1979, introduzindo o paradigma da “proteção integral” que se reafirmava pelos valores democráticos que se construíram na época,

considerando-se ainda o desgaste da filosofia menorista diante das contestações político-sociais democráticas e liberais.

Neste sentido, este novo Estado capitalista globalizado se vê necessitado a se modernizar diante das mudanças e exigências do capital mundial que se pauta no autoritarismo, no conservadorismo, na prevenção e repressão social para se modernizar. Desta forma é que o Código de Menores se mostra esgotado, por não mais responder positivamente aos interesses políticos e por não assegurar o sistema garantista de direitos.

*“Assim, o ECA nasceu em resposta ao esgotamento histórico-jurídico e social do Código de Menores de 1979. Nesse sentido, o estatuto é processo e resultado porque é uma construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, da ‘falência mundial’ do direito e da justiça menorista, mas também é expressão das relações globais internacionais que se reconfiguravam frente ao novo padrão de gestão de acumulação flexível do capital. É nos marcos do neoliberalismo que o direito infanto-juvenil deixa de ser considerado um direito ‘menor’, ‘pequeno’, de criança para se tornar um direito ‘maior’, equiparado ao do adulto”. (SILVA, 2005: 36).*

Não estamos aqui afirmando que o ECA tenha sido uma doação do Estado, ao contrário, ressaltamos a importância sua gênese de luta. Consideramos que o mesmo foi resultado de intensas lutas sociais de movimentos e da sociedade civil que se reflete em conquistas fundamentais para o direito de crianças e adolescentes. Entretanto, esta conquista encontra-se em confronto com um contexto de intensas mudanças no âmbito do Estado, que passa a se colocar como “Estado Mínimo”, Estado ideologicamente neoliberal, transferindo responsabilidades, quando os direitos sociais seguem em processo de diminuição, precarização, estando, assim, ameaçados.

Esta conjuntura cria um impasse com relação à cidadania formalmente conquistada por crianças e adolescentes, uma vez que não existem condições reais de ser efetivamente exercida. Nesse sentido, “é na implementação da lei que o confronto das idéias e das práticas se impõe e se nega num nex

contraditório, de fortalecimento incondicional das normas e da segurança social” (SILVA, 2005: 41).

Mas o ECA traz muitas inovações, uma delas se demonstra no incentivo à participação da comunidade no processo de institucionalização, em especial, no âmbito local, ainda que esta possa se efetivar de forma lenta, à partir de mobilizações e discussões locais em torno deste tema.

Após a promulgação do ECA, as instituições que oferecem medida de proteção buscam se adequar à demanda imposta pela legislação. Assim, conforme aponta Rizzini (2004) as crianças e adolescentes que chegam às instituições são órfãos ou em situação de abandono familiar, ou seja, sem vínculo familiar de origem; em “situação de risco”, em situação de adversidade e vulnerabilidade; em situação de pobreza, por falta de condições financeiras ou dificuldade de impor disciplina.

Independente da origem das crianças e adolescentes, o que observamos são histórias de vida marcadas por descontinuidades e rompimentos constantes tanto afetivos quanto de atendimento de suas necessidades sociais, que poucas vezes é correspondida.

Rizzini (2004) aponta ainda outra dificuldade no atendimento à demanda de crianças e adolescentes institucionalizados, a dificuldade de articulação entre profissionais e instituição na forma de interagir com as crianças e adolescentes, contribuindo para as situações de ruptura e descontinuidades em suas trajetórias de vida.

A questão do processo de abrigamento no país é um problema complexo onde se aliam situações de pobreza e conflitos familiares às dificuldades enfrentadas pela própria instituição, como a superlotação, alta rotatividade de crianças e adolescentes e funcionários, falta de continuidade no atendimento e de perspectiva de futuro para crianças e adolescentes já que o abrigamento parece pouco contribuir para a melhoria da vida dos institucionalizados e suas famílias.

Neste sentido, observamos a situação de pobreza como primordial para institucionalização e manutenção das crianças e adolescentes abrigados, apesar de o ECA determinar em seu artigo 23 que condição de pobreza não se coloca como justificativa para institucionalização.

Entretanto, as dificuldades estruturais familiares existem e são muitas



vezes crônicas. Necessitam assim de uma revisão de práticas sociais, de elaboração e implementação de políticas públicas que se mostrem eficientes no apoio à família e à comunidade na manutenção e cuidado de seus filhos, negando posturas assistencialistas e autoritárias em prol da promoção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes no país.

Conforme aponta Rizzini (2004: 76),

*“O Brasil optou por investir em uma ‘política’ de assistência ao menor, cultivando as práticas de institucionalização de crianças, ao invés de garantir políticas e práticas justas e eqüitativas, por meio de políticas públicas integradas que visassem ampliar as oportunidades e melhorar as condições de vida de sua população infantil e juvenil”.*

Porém, as discussões atuais, assim como a legislação vigente apontam para a necessidade de incorporação dos envolvidos nessa discussão, passando a se integrar com papel importante na busca de alternativas aos problemas e dificuldades identificadas e enfrentadas por eles próprios.

## 2.2. Políticas de Família e Assistência Social – características e objetivos

A política de assistência social durante a década de 1980 passou por grandes dificuldades de implementação. Segundo apontam estudiosos esta década foi uma década complexa nesta área, considerando-se o aumento do nível de pobreza, em especial na América Latina e no Brasil, devido a problemas de conjuntura econômica e política. Neste sentido, a discussão para implementação de políticas sociais de assistência à pobreza, neste período, não ganha visibilidade, a possibilidade de programas de transferência de renda não se concretiza enquanto reposta social à condição de pobreza crescente da população, em especial no Brasil.

O final da década de 1980 traz a realidade de um Estado inoperante na função de modificar o perfil da pobreza, da desigualdade social no Brasil que se agrava diante da política recessiva e de cortes de gastos públicos, além do crescente desemprego.

Segundo nos aponta Yazbek (2003: 37),

*“O caráter regulador de intervenção estatal no âmbito das relações sociais na sociedade brasileira vem dando formato às políticas sociais no país: são políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a desigualdade social brasileira”*

Neste sentido, observamos que a ação reguladora do Estado não dá conta de diminuir o crescente aumento da miséria uma vez que se constitui no bojo de uma relação de interesses de classes e ao mesmo tempo da miséria social.

Desta forma, conforme afirma Yazbek (2003: 41)

*“as políticas sociais assumem o papel de atenuar, através de*

*programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram submetidas as classes subalternas”*

Não estamos negando aqui as históricas demandas da população mais pobre em função da qual também o Estado passa a trabalhar com serviços fundamentais à manutenção e atendimento dos direitos sociais. Assim, o Estado passa a fornecer bens e serviços necessários à sobrevivência da classe pauperizada ao mesmo tempo em que estes conseguem inserir na agenda política do Estado questões relevantes aos seus interesses.

Para Yazbek (2003: 49), “parte-se da concepção de que as políticas assistenciais resultam de relações entre Estado e sociedade e dos mecanismos constituídos para gerenciar essas relações”. Entretanto, essas políticas assistenciais modificam-se historicamente de acordo com as características das relações entre Estado e sociedade que se estabelecem na reprodução da força de trabalho, funcionando como uma estratégia de enfrentamento da questão social em determinados momentos históricos, caracterizando uma sociedade de classes.

Algumas limitações podem ser apontadas na institucionalização das políticas de assistência social, como sua uniformização clientelista, baseada no favor, no apadrinhamento, caracterizando, como aponta Sônia Fleury, uma “cidadania invertida”, fundamentando-se numa lógica tutelar que perpassa as ações assistenciais no Brasil.

Outro exemplo de limitações das políticas assistenciais é o que Yazbek (2003: 50) aponta como “vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário”, o que, muitas vezes, caracteriza uma intervenção técnica como voluntária, confundindo-se assistência com um assistencialismo paternalista e benemerente.

Também percebemos tais limitações no caráter burocratizado e, assim, pouco operante da política de assistência, tanto pelo lugar que ocupa na política pública quanto pela escassez de recursos para esta ação. Desta forma se caracteriza o perfil descontínuo e compartimentado desta política, incentivada através da ausência de articulação política, ações emergenciais e

circunstanciais que não se propõe a alterar a desigualdade nem a ter caráter redistributivista da riqueza socialmente construída.

Nos dias atuais, vivenciamos outro momento conjuntural deste direito, ou seja, o direito da assistência social. Tal direito, que durante décadas foi delegado a uma situação de subordinação em relação aos demais direitos da seguridade social, conforme visualizamos, vem sendo mais discutido, desenvolvido e implementado através de políticas sociais de assistência social contemporâneas.

A década de 1990, a partir das discussões de abertura política e democrática, traz a promulgação e implementação de leis novas e inovadoras como o ECA e a LOAS.

*“Nesta época, os movimentos sociais estavam fortes e unidos, um momento ímpar no contexto sócio-político brasileiro. Toda essa efervescência de mobilização social e de luta resultou na Constituição de 1988, uma constituição democrática e cidadã, elaborada com a contribuição dos movimentos sociais. No bojo da Constituição foram conquistados o ECA<sup>8</sup>, o SUS<sup>9</sup>, a LDB<sup>10</sup>, a LOAS<sup>11</sup>, leis que deveriam estabelecer um novo modelo de sociedade e de proteção social.” (BARROS, 2005: 130)*

Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ser considerada direito de seguridade social através dos artigos 203 e 204 da Constituição. A assistência social rompe, ao menos em tese, com a visão tutelar e caritativa, negando assim o “conceito de população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimizá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” (SPOSATI, 2007: 42).

A LOAS, como uma lei que trataria da assistência social, demorou a ser consolidada e, então, promulgada. Uma vez que tornaria a ação benemerente do Estado e da filantropia em direito social constante da seguridade social de forma não contributiva, “até hoje os economistas só aceitam a assistência se vier disfarçada como ação compensatória, bem focalizada e circunstancial.

---

<sup>8</sup> ECA – Lei 8.069 – 13/07/1990.

<sup>9</sup> SUS – Lei 8.080 – 19/09/1990.

<sup>10</sup> LDB – Lei 9.394 – 20/12/1996.

<sup>11</sup> LOAS – Lei 8.742 – 07/12/1993.

Falar em direito a assistência social arrepiam a ‘nuca dos economistas’” (SPOSATI, 2007: 13). Porém, a assistência social é dever do Estado, não uma ação compensatória do mercado.

Esta lei, a LOAS, intenta dar voz aos usuários da assistência social, talvez por isso tenha demorado tanto a ser promulgada. Segundo analisa Sposati (2007), a menina LOAS

*“não pode falar só com alguns técnicos, com notáveis ou com dirigentes de organizações. Ela deve ser pedagógica e democraticamente compelida a dialogar com a população na ação, na decisão e na avaliação. Sua educação democrática não permite conceder que dirigentes falem pelos usuários.” (2007: 17)*

Tal ordenação dará base à criação dos conselhos de assistência social, pois a LOAS inaugura uma nova modalidade de assistência social, portanto exige o questionamento de uma tradição clientelista e assistencialista de se fazer política social embasado pelo conservadorismo. Esta constatação se impõe como um desafio a ser vencido apesar dos 15 anos de LOAS em que persiste a noção tuteladora desta política em detrimento do protagonismo emancipatório da população usuária da assistência social.

Outro questionamento que nos traz esta discussão é com relação à dificuldade de inclusão social que as ações assistenciais ainda mantêm, observamos que esta dificuldade se embasa na

*“ótica tradicional que se tem dos demandatários da assistência social, quer pela permanência de uma perspectiva fragmentada e seletiva dos usuários, das políticas assistenciais, focalizadas nos mais pobres entre os mais pobres, o que vem restringindo possíveis ampliações destas políticas, quer pela ausência de ações integradas e intersetoriais, como pela ausência de definições quanto a padrões de qualidade dos serviços prestados e das garantias desta política. A intersetorialidade aparece frágil, limitada, evidenciando falta de clareza acerca do necessário caráter global da proteção social” (YAZBEK, 2004: 19)*

Entretanto, se avaliamos que algumas ações assistenciais podem ser

funcionais à reprodução da dominação, da dependência e opressão, por outro lado não podemos esquecer que elas também expressam lutas políticas desta parcela da população, oferecendo respostas às necessidades de sobrevivência desta população e incentivando um projeto de emancipação social.

Neste sentido, a gestão social estabelecida na LOAS requer uma ação pública compromissada com as necessidades e demandas sociais dos cidadãos, assegurando-se o acesso a bens e serviços de qualidade.

*“Para tal, a gestão social das ações públicas deve deixar claras suas metas e os resultados esperados, as despesas previstas, os padrões de qualidade requeridos para os diversos serviços de assistência social, assim como os indicadores de monitoramento e avaliação da qualidade das ações e da política como um todo. Mais ainda, a própria gestão deve criar a possibilidade da participação e do debate democrático dos diversos protagonistas envolvidos, resultando um novo paradigma de relação entre Estado e sociedade civil.” (YAZBEK, 2004: 23)*

Entretanto, sabemos que o comando único, muito embora seja estratégico para o bom funcionamento e bons resultados do sistema de assistência social, não ocorre efetivamente em vários municípios, as ações permanecem descontínuas, sobrepostas, com pouco impacto. “Prevalecem fortes as características do ‘modelo’ tradicional de assistência, com grande poder das primeiras-damas e com a permanência de práticas clientelistas e assistencialistas” (YAZBEK, 2004: 23).

Como podemos avaliar, a trajetória histórica da assistência social no Brasil dificulta sua constituição como política pública. Esta visa à construção de direitos sociais quando se confrontam antigo e novo padrão de proteção social básica onde se busca construir um novo padrão de inclusão social, com o desafio de fortalecer a esfera pública nesta conjuntura de subjetividade antipública, nas palavras de Yazbek.

Atualmente, a assistência social como um direito da seguridade social necessita ser construída a partir de um sistema único descentralizado e participativo de decisão e controle social. Neste viés observamos a assistência social como proteção, devendo, assim, agir preventivamente e protetivamente

diante das situações de risco social, devendo atender às provisões de proteção social básica e especial onde se entendem os riscos sociais “no campo relacional da vida humana. A assistência social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais que se colocam sob sua responsabilidade.” (SPOSATI, 2004: 41).

Assim, a assistência social deve prover algumas necessidades sociais de uma sociedade profundamente desigual e mercadológica, situações sociais agravadas pela miserabilidade da população. Esta política pública deve ainda se incluir no orçamento público de gastos sociais para oferecer provisões de necessidade fora do âmbito do mercado, com garantias de qualidade.

*“Para tanto, aqui se entende a assistência social como: política de garantias de direitos de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalho social. (...) Portanto, a organização da assistência social supõe:*

- *uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania;*
- *a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos;*
- *um sistema de monitoramento de riscos e de defesa de direitos. (SPOSATI, 2004: 41)*

Desta forma, a proteção social na assistência social objetiva a “proteção ao ciclo de vida” (SPOSATI, 2004:42), apoiando as diversas fragilidades que possam passar a população oferecendo apoio aos eventos impactantes que possam provocar rupturas e vulnerabilidades, incluindo ainda o desenvolvimento da capacidade de resiliência e autonomia visando alcançar opções de liberdade social.

Outro ponto de discussão na política de assistência social diz respeito à descentralização político-administrativa das ações. A chamada municipalização necessita, além de planejamento e infra-estrutura, de “amadurecimento técnico, administrativo e operacional de cada município para o enfrentamento de novas responsabilidades” (BERETTA e MARTINS, 2004: 66). Necessita também de um processo de mudança de mentalidades, treinamento em gestão social e

instalações adequadas ao enfrentamento de uma nova realidade, para a implementação de ações sociais baseadas em diagnósticos fidedignos à realidade socioeconômica local existente.

Neste sentido, apontamos a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um novo meio de se fazer política de assistência no país.

Conforme nos aponta Lopes (2006: 77),

*“o SUAS, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objetos de atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais e todo o país”*

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, aponta para a definição da trajetória sobre a qual o governo deveria começar a organizar a nova política de assistência social no país, ou seja, através da implementação do SUAS, decisão coletiva da IV Conferência, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social baseado na cidadania, rejeitando os ideais tutelares e subalternos (LOPES, 2006).

O SUAS tem, então, por objetivo estabelecer

*“procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação das medidas socioassistenciais, além da nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política pública”. (PAIVA, 2006: 6)*

O contexto em que se gesta o SUAS encontra-se tensionado pelo modo de se pensar política social, buscando uma visão para além de uma simples estratégia de acomodação de conflitos, referenciando-o no processo de disputa social e econômica da população historicamente expropriada através da ampliação dos serviços sociais básicos e do acesso a eles.

Este novo sistema único visa, sobretudo, romper com a visão precária e focalizada dos serviços assistenciais, de maneira séria, negando o clientelismo



e o assistencialismo como forma de se imprimir esta política de assistência social.

Outro desafio do SUAS se demonstra na tentativa de romper com mecanismos de desmobilização política da população reafirmando o protagonismo popular como fonte essencial desta política pública, o que requer a organização do “trabalho técnico – básico e especial – para transposição da atitude conformista, que exaure as energias dos indivíduos e famílias na luta cotidiana pela sobrevivência” (PAIVA, 2006: 8).

O ano de 2006, conforme aponta Lopes (2006) apresenta uma política de assistência social reconhecida como responsabilidade do Estado,

*“efetivada como direito social e penhorado em um modelo de gestão onde as iniciativas de atendimento à população avançam no sentido de uma política pública de Estado. A forma de um sistema, único e regulado, respeita as diversidades estabelecendo um padrão nacional de realização do direito, o que dá a segurança da função de dever do Estado prevista pela legislação”. (LOPES, 2006: 82)*

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, ganha novo texto aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o CNAS, processo este que envolveu várias discussões e que inclui os princípios e diretrizes do Constituição Federal de 1988 e da LOAS. Esta política vem então a definir as bases para o novo modelo de gestão pública da assistência social, o SUAS.

*“o sistema se constitui na regulação e organização em todo território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS. Dessa forma, benefícios, serviços, programas e projetos compõem a oferta de assistência social definida em lei e voltada ao atendimento de um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social, da pobreza e precária inclusão social” (LOPES, 2006: 83)*

Assim, considerando-se a heterogeneidade da parcela da população atendida, com suas demandas e necessidades diferenciadas, os serviços oferecidos devem vir planejados, executando a proteção social de toda a unidade familiar e seus segmentos vulnerabilizados.

Dessa forma, delinea-se a formatação do SUAS, considerando as particularidades da demanda, ou seja, o atendimento oferecido é graduado de acordo com a necessidade, estabelecendo-se níveis diferenciados de proteção, básica e especial, de acordo com a complexidade da situação. Neste sentido, o trabalho com as famílias passa a ser central no novo modelo de atuação dos serviços de assistência social no país.

O trabalho do SUAS institucionaliza-se através dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), voltados à proteção social básica e à proteção social especial, respectivamente. Os CRAS estão voltados ao atendimento da população em território de vulnerabilidade e risco social, tendo como estratégia o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sempre focando a realidade local nas ações realizadas. O trabalho dos CREAS visa o atendimento de situações de proteção especial

*“de média complexidade junto a famílias, cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos e serviço de proteção especial de alta complexidade para famílias que se encontram sem referências ou em situação de ameaça”. (BRANT DE CARVALHO, 2006: 126)*

As ações do CREAS abarcam desde o de combate ao trabalho infantil e a exploração sexual sofrido por crianças e adolescente até de situações de rompimento de vínculos familiares, como nos casos de abrigamento de crianças e adolescentes.

Assim, o trabalho de manutenção dos vínculos familiares e de incentivo ao direito à convivência familiar e comunitária deve se desenvolver no âmbito do CREAS junto aos abrigos como uma ação de proteção social especial, uma vez que se trata da preservação do direito de crianças e adolescentes determinados constitucionalmente.

Neste âmbito, a questão da matricialidade da família não pode se confundir com o movimento de desresponsabilização do Estado vigente no modelo neoliberal.

A família enquanto unidade básica da sociedade é um

*“instrumento essencial de preservação, transmissão de valores culturais, instituição que educa, forma e motiva o homem e merece uma atenção especial de proteção e assistência (...) portanto, um eixo básico que não deixa dúvidas, nem às instituições e tampouco aos que pretendem abordar as famílias, de que o papel do Estado deveria ser não substituto, mas um grande aliado e fortalecedor deste grupo, proporcionando apoio ao desempenho de suas responsabilidades e missão” (TAKASHIMA, 2004: 78)*

Neste sentido, serviços, programas e projetos de assistência social trabalham no sentido de gerar um padrão nacional de política social que respeita as diversidades locais, objetivando um sistema mais ágil e participativo.

Este novo modo de se processar a política de assistência social não se dá sem conflitos, de forma linear. É um processo negociado entre diversas instâncias de poder político, social e econômico, estabelecendo-se responsabilidades e atribuições a cada esfera de governo, é um produto coletivo, e que, portanto, levanta algumas polêmicas, como aponta Sposati (2006: 111 e 112),

*“O SUAS não é um programa federal, isto é, uma nova linha de financiamento federal para alguma atividade ou ação social a ser desenvolvida pelos governos estaduais e municipais diretamente, ou através de entidades sociais. O SUAS não é um programa, mas uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública.*

*O SUAS é uma racionalidade das formas de proteção social não contributiva como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é a forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três*

*entes federativos quanto ao seu conteúdo serviços e benefícios)  
que competem a um órgão afiançar ao cidadão”*

Assim, o SUAS deve se organizar de modo a constituir uma ampla rede socioassistencial, que é de fundamental importância não só para atender às situações de risco social, de urgência, mas, mantendo as atenções voltadas também ao quase risco, á descoberta de iniciativas que visam inibir a presença ou agravamento da vulnerabilidade social. “Não se trata de desenvolver como horizonte um modelo de ação que proceda a uma regulação estática da pobreza, isto é, que preserve as pessoas na situação, mas não as tira dela” (SPOSATI, 2006: 112 e 113).

Desta forma, a implementação do SUAS, encontra-se intimamente relacionada

*“a ampliação da capacidade do Estado em efetivar a esfera pública da assistência social, à expansão dos espaços de controle social e, particularmente, ao desenvolvimento de um processo orgânico de reflexão e crítica permanente desenvolvido pela sociedade (universidade, pesquisadores, centros de pesquisa, entre outros), consolidando um pacto afirmativo pela construção coletiva do SUAS brasileiro.” (LOPES, 2006: 94)*

Neste sentido, o SUAS quando se constrói baseado na matricialidade da família e na territorialização, além da idéia de incidência de risco e vulnerabilidade social, possibilita a construção de uma nova base de universalidade de direitos e acesso a estes.

### **2.3. Uma nova tentativa: O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é resultado de um processo participativo de elaboração conjunta de políticas públicas, que venham a garantir os direitos de crianças e adolescentes de forma integrada e articulada.

Este plano, ao menos em tese, visa, sobretudo, o rompimento com a cultura da institucionalização. Fortalece assim o paradigma da proteção integral através da preservação dos vínculos familiares e comunitários, o que avaliamos estar diretamente relacionado ao desenvolvimento de políticas públicas de assistência social e atenção à família.

Segundo aponta o texto original do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), suas estratégias e diretrizes estão fundamentadas na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio familiar de origem.

Existem alguns temas centrais que orientam a discussão e elaboração dos objetivos e ações do Plano Nacional, dentre eles encontramos: a valorização da família através de políticas de apoio sócio-familiares; e o reordenamento dos abrigos, temas estes centrais em nossa discussão.

Entretanto, cabe neste espaço, definir alguns conceitos utilizados pelo Plano Nacional, como, por exemplo:

- Família: Reconhecimento de que a função da família pode ser exercida nos mais diversos arranjos familiares;
- Criança e adolescente como “sujeitos de direitos”: vistos de forma indissociável do seu contexto sócio-familiar e comunitário;
- Abordagem Social com Famílias: valorização das potencialidades, reconstrução das relações, superação de

padrões violadores, protagonismo;

*a) Apoio sócio-familiar - Estratégias preventivas;*

*b) Intervenções em situações de risco - Prevenção do afastamento e promoção da reintegração familiar (acesso às políticas públicas e serviços de apoio).*

O presente Plano Nacional vem a reafirmar a mudança do Paradigma da Situação Irregular para o Paradigma da Proteção Integral preconizado pelo ECA.

No quadro abaixo podemos visualizar algumas mudanças ideológicas a partir da implementação e consolidação do ECA e reafirmada pelo Plano Nacional.

### **Mudanças ideológicas trazidas pelo Paradigma da Proteção Integral**

<b>Cultura da Institucionalização</b>	<b>Garantia de Direitos</b>
✓ Resposta às situações de vulnerabilidades e risco: institucionalização	✓ Resposta: apoio sócio-familiar e inclusão nas políticas públicas
✓ O abrigo como o “Internato do Pobre” (Fonseca, 1995);	✓ O abrigo como medida protetiva, de caráter excepcional;
✓ Longa permanência	✓ Provisoriedade do atendimento;
✓ Despotencialização das famílias: “solução para educar adequadamente as crianças pobres”;	✓ Potencialização das famílias: promoção da reintegração familiar e, excepcionalmente adoção;
✓ Cuidados massificados	✓ Respeito a individualidade e à história do usuário;
✓ Isolamento e segregação	✓ Inserção na comunidade e preservação de vínculos;
✓ Revitimização	✓ Reparação;
✓ Violação de direitos	✓ Proteção e Defesa
✓ Adoção como solução;	✓ Adoção como medida excepcional

A partir desta definição de modificações ideológicas, foram traçadas algumas diretrizes de ação visando a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Vejamos algumas delas:

- Centralidade da família nas políticas públicas: relacionando-se à inclusão social das famílias, considerando-se os diversos arranjos familiares existentes, considerando ainda a família como “mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida” (BRASIL, 2006: 64).
- Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família;
- Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades;
- Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração de seu projeto de vida;
- Garantia dos princípios legais de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes;
- Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional;
- Controle social das políticas públicas;

O Plano de Ação em si, se organiza através de propostas operacionais estruturadas em quatro eixos estratégicos e articulados entre si:

<b>Eixos Estratégicos do PNCFC</b>
<p><b>Eixo 1 – Análise da Situação e Sistemas de Informação</b></p> <p>São propostas ações que enfatizam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sócio-cultural e econômico, identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária;</li> <li>• Mapeamento e análise das iniciativas de Apoio Sócio-Familiar, de Programas de Famílias Acolhedoras, de Acolhimento Institucional e de Adoção e sua adequação aos marcos legais;</li> </ul>

- Aprimoramento e valorização da comunicação entre os Sistemas de Informação sobre crianças, adolescentes e família, com ênfase no Apoio Sócio-Familiar, Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção.

## **Eixo 2 – Atendimento**

São propostas ações que enfatizam:

- Articulação e integração entre as políticas públicas de atenção às crianças, aos adolescentes e às famílias considerando e respeitando as especificidades e diferentes características regionais, estaduais e municipais (porte, geografia, densidade demográfica, renda, cultura, entre outros), garantindo, primordialmente, o direito a convivência familiar e comunitária;
- Sistematização e difusão de metodologias participativas de trabalho com famílias e comunidades;
- Ampliação da oferta de serviços de Apoio Sócio-Familiar;
- Empoderamento das famílias para melhor orientar e cuidar de seus filhos com mais acesso a informação, a espaços de reflexão, visando maior conscientização sobre os direitos de cidadania, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a participação social;
- Reordenamento dos serviços de Acolhimento Institucional;
- Ampliação dos mecanismos de garantia e defesa dos vínculos comunitários nos Programas de Acolhimento Institucional;
- Implantação, ampliação e implementação de Programas e serviços de preparação de adolescentes e jovens, em Acolhimento Institucional, para a autonomia;
- Implementação de Programas de Famílias Acolhedoras;
- Estímulo ao contato dos filhos com seus pais que se encontram privados de liberdade e garantia do contato dos pais com seus filhos adolescentes submetidos à medida socioeducativa, principalmente, privativa de liberdade;
- Aprimoramento e consolidação dos procedimentos de Adoção nacional e internacional de crianças e adolescentes;
- Capacitação e assessoramento aos municípios, considerando as especificidades locais, para a criação e implementação de ações de Apoio Sócio-Familiar, reordenamento institucional, reintegração familiar, Famílias Acolhedoras e alternativas para preparação de adolescentes e jovens para a autonomia, em consonância com a legislação vigente e as diretrizes deste Plano;



- Consolidação de uma rede nacional de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos e de pais e responsáveis.

### **Eixo 3 – Marcos Normativos e Regulatórios**

São propostas ações que enfatizam:

- Aperfeiçoamento dos Marcos Normativos e Regulatórios para a efetivação da promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD);
- Aprimoramento dos procedimentos de comunicação às autoridades competentes dos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes dos estabelecimentos de educação básica, conforme previsto no ECA;
- Ampliação e utilização dos mecanismos de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes;
- Reconhecimento da ocupação de educador social dos programas de proteção à criança e ao adolescente;
- Garantia da aplicação dos conceitos de provisoriedade e de excepcionalidade previstos no ECA;
- Adequação da terminologia referente ao Acolhimento Institucional nos Marcos Normativos;
- Regulamentação dos Programas e serviços de Famílias Acolhedoras;
- Aprimoramento dos instrumentos legais de proteção contra a suspensão ou destituição do poder familiar;
- Aprimoramento da legislação existente referente à Adoção, tornando eficaz sua aplicação;
- Garantia da igualdade e equidade de direitos e inclusão da diversidade nos Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional, preparação de adolescentes e jovens para o exercício da autonomia em consonância com a legislação vigente e as diretrizes deste Plano e Adoção.

### **Eixo 4 – Mobilização, Articulação e Participação**

São propostas ações que enfatizam:

- Desenvolvimento e implementação de estratégias de comunicação (Nacional, Estadual/Distrital, Regional e Municipal) que mobilizem a sociedade e contribuam

na qualificação da mídia para o tema do direito à convivência familiar e comunitária;

- Integração e compatibilização das ações do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com o Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o Plano Decenal da Política de Assistência Social, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, a Política Nacional de Atenção à Pessoa com Deficiência e as Diretrizes para o Processo de Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes em Território Nacional;
- Articulação e integração dos programas e das ações governamentais nos âmbitos Federal, Estadual/Distrital e Municipal, considerando o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
- Mobilização e articulação entre os Conselhos (Nacional, Estaduais/Distrital e Municipais) da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente para implantação e implementação deste Plano;
- Mobilização junto às Instituições de Ensino Superior (IES) para a formação de recursos humanos especializados no atendimento de crianças, adolescentes e famílias, com foco no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Articulação com o Ministério da Educação visando a mobilização das redes estaduais e municipais de ensino para formação de recursos humanos no direito à convivência familiar e comunitária;
- Mobilização e articulação de diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos e da Proteção Social, para o fortalecimento da família, a garantia da provisoriedade e excepcionalidade do Acolhimento Institucional, o reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional e a divulgação de alternativas à Institucionalização;
- Ampliação e fortalecimento da participação da sociedade civil organizada na defesa dos direitos da criança e do adolescente e no controle social da garantia do direito à convivência familiar e comunitária;
- Garantia de recursos financeiros e orçamentários para realização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;

Cumprimento integral deste Plano Nacional em níveis federal, estadual/distrital e municipal adequando-o às especificidades locais, sempre em consonância à legislação vigente.

As ações propostas em cada um dos quatro eixos pretendem, a curto, médio e longo prazos, desenvolver uma prática que respeite o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescente no país.

As ações elencadas no eixo 1 - análise da situação e sistemas de informação - busca realizar um mapeamento e analisar a situação social referente à convivência familiar e comunitária, além de ampliar a rede de acesso a informações sobre os dados da realidade nacional.

O eixo 2 – atendimento - traz ações que resultam em práticas de atendimento baseadas nas legislações vigentes e na realidade local previamente investigada e analisada.

As ações do eixo 3 - marcos normativos e regulatórios - visam normatizar e regulamentar, de forma legal, as ações referentes à manutenção e resgate dos vínculos familiares e comunitários.

Mobilização, articulação e participação, são propostas de ação do eixo 4, que buscam realizar movimentos de divulgação, avaliação e criação de um trabalho social articulado em rede visando a integralidade das ações

O Plano Nacional, assim como o ECA, prevê a excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento institucional. Nele pontua-se como essencial a análise técnica da situação social no sentido de evitar danos ao desenvolvimento da criança e do adolescente causados por quebra brusca dos vínculos familiares de forma longa, abrupta e desnecessária.

O Plano Nacional reafirma ainda que “situação de pobreza não constitui motivo suficiente para o afastamento do convívio familiar e institucionalização da criança e do adolescente” (BRASIL, 2006: 67), conforme artigo 23 do ECA.

Neste sentido é que se ressalta a difusão de informações como forma de capacitação da rede social de proteção, identificado e trabalhando com as situações de violação de direitos.

Outro aspecto relevante nesta nova política de atendimento a crianças e adolescentes é o empenho no fortalecimento e articulação dos serviços de atendimento às famílias em situações de crise, compreendo aí sua inclusão na rede socioassistencial de apoio, além de saúde, educação e as que se fizerem necessárias.

Há ainda um apontamento quanto à qualificação para o diagnóstico da

situação, que engloba conselheiros tutelares, profissionais da saúde, Justiça, Ministério Público, Assistência Social e outros, visando uma análise adequada com os devidos encaminhamentos posteriores.

Neste sentido, o Plano Nacional aponta na direção de que a decisão do afastamento do convívio familiar deve sempre estar baseada em estudo psicossocial, realizado de modo articulado, tendo como foco o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e o trabalho pela reintegração familiar.

Para tanto, a ampliação da oferta e qualificação das intervenções nos serviços de atendimento às famílias, como assistência social, saúde, educação, etc. são fundamentais nestas atividades, uma vez que proporciona novas possibilidades de rearranjo familiares e sociais com o intuito de potencializar o retorno e garantir o convívio familiar das crianças e adolescentes.

Outra abordagem importante levantada pelo plano nacional é a elaboração de planos de trabalho individualizados. Englobam-se famílias e profissionais das diversas políticas públicas e Sistema de Garantia de Direitos, promovendo uma permanente articulação entre instâncias que acompanham a família e reconhecendo as competências das famílias e fortalecendo sua auto-estima, além de potencializar seus recursos para superação das dificuldades;

No entanto isto só será possível, afirma o Plano Nacional, se os serviços não trabalharem com a idealização das famílias, estiverem em permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, e mantiverem o respeito à diversidade cultural e social.

Existem alguns desafios para a implementação do Plano Nacional, a intersetorialidade é um deles visando à integralidade das ações e maior articulação das ações. Conquistar e disseminar uma cultura de afirmação de direitos e valorização da convivência familiar e comunitária é outro desafio importante, especialmente em nosso contexto nacional de políticas clientelistas e subalternizadora dos direitos sociais onde se considera a família inapta a criar suas crianças e adolescentes, assim como o financiamento e implementação das ações nas três esferas de governo.

## **CAPÍTULO III**

### **O DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR NOS ABRIGOS EM DADOS: A experiência de Itatiaia**

#### **3.1. Trajetória Metodológica**

Utilizamos como recorte territorial, o município de Itatiaia, na região sul-fluminense do Estado do Rio de Janeiro. Foi analisada a atual conjuntura da instituição pesquisada, focalizando-se, em especial, as ações que são desenvolvidas pelos recursos humanos, na adequação às diretrizes do ECA e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária no sentido de superação do “assistencialismo institucionalizador”.

A instituição de abrigo localizada na região sul-fluminense do Estado, região de minha atuação profissional como assistente social do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro onde atuo em Varas de Família, Infância, Juventude e Idoso, foi escolhida por estar situada em município de pequeno porte onde podem ser melhor visualizadas as ações sócio-assistenciais promotoras de direitos de crianças e adolescentes, em especial, as referentes a convivência familiar e por ser mais acessível e menos estratificada como em grandes cidades.

Procuramos refletir a partir da pesquisa de campo no abrigo e Conselho Tutelar como vem se desenvolvendo a atuação junto a crianças e adolescentes, referente ao direito à convivência familiar, considerando as diretrizes do ECA e do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Tal pressuposto pauta-se na hipótese da ausência de fiscalização e das várias inadequações das ações implementadas junto a seu público-alvo – crianças, adolescentes e famílias - considerando a questão do respeito à diversidade

cultural das crianças e adolescentes institucionalizadas.

O que se pretendeu com esta pesquisa foi analisar como vem se desenvolvendo o direito à convivência familiar das crianças e adolescentes institucionalizadas sob medida de proteção a partir da perspectiva profissional e das crianças e adolescentes envolvidos. Neste sentido buscamos:

- Identificar o conhecimento e aplicação da legislação concernentes ao direito à convivência familiar das crianças e adolescentes em regime de abrigo e como vem se dando a implementação do direito à convivência familiar nas instituições pesquisadas;
- Identificar a visão institucional e profissional com relação à Infância e Juventude, as motivações que levam ao abrigamento nas referidas instituições e a relação que se estabelece entre instituição e família;
- Identificar como se processa a relação entre crianças e adolescentes e instituição e sua família de origem e as perspectivas que as crianças e adolescentes mantêm com relação ao mundo e ao futuro.
- Identificar a atuação do Conselho Tutelar junto à demanda de abrigamento e reinserção familiar.

Para tecer tais considerações será utilizada uma metodologia de forma abrangente que segundo aponta Minayo (2007: 44) pode ser explicitada:

*“(a) como a discussão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” que o tema ou o objeto de investigação requer; (b) como a apresentação adequada e justificada dos métodos, das técnicas e dos instrumentos operativos que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação; (c) e como o que denominei ‘criatividade do pesquisador’, ou seja, a sua marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações científicas.*

Neste sentido, este trabalho está fundamentado tendo como base uma

reflexão crítica-dialética uma vez que este considera uma transformação social constante através da especificidade histórica da vida dos sujeitos, podendo esta sofrer mudanças, construções e reconstruções.

*“a dialética refere-se ao método de abordagem da realidade, reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriedade e de compreensão da prática social empírica dos indivíduos em sociedade (nos grupos, classes e segmentos sociais), de realização da crítica das ideologias e das tentativas de articulação entre sujeito e objeto, ambos históricos. O materialismo histórico, como caminho teórico, e a dialética, como estratégia metodológica, estão profundamente vinculados, pois, como lembra Lênin (1965), o método é a própria alma do conteúdo.”* (MINAYO, 2007: 107e 108).

Seguindo esta orientação conceitual foi-se delineando o caminho metodológico proposto.

Nas instituições, abrigo e Conselho Tutelar, foi realizada pesquisa quantitativa e qualitativa buscando avaliar a rotatividade de crianças e adolescentes no abrigo considerando seu caráter de provisoriedade e excepcionalidade. Foram realizadas também entrevistas semi-estruturadas com a equipe técnica da instituição, com a coordenação da entidade, com membros do Conselho Tutelares do município e com as crianças e adolescentes que se encontram abrigados, além de observação de campo.

As entrevistas objetivam analisar/aprofundar como se processa a percepção destes profissionais quanto ao direito à convivência familiar das crianças e adolescentes, além de identificar e analisar as ações promovidas no sentido da garantia deste direito, tanto pela instituição abrigo quanto pelo Conselho Tutelar.

As entrevistas com as crianças visam analisar a percepção que estas crianças mantêm sobre sua família de origem, como também, sobre o fato de encontrarem-se abrigadas, impedidas, muitas vezes, de manterem um convívio familiar com sua família de origem.

Tal pesquisa qualitativa busca, sobretudo, analisar de forma aprofundada como vem se desenvolvendo o direito à convivência familiar no abrigo, de

modo a contribuir para que os profissionais possam utilizar-se desta como mecanismo de intervenção, de rediscussão e de mudança de comportamentos e de posturas profissionais e culturais junto à população atendida nestas instituições.

Os Procedimentos de Coleta e Análise dos dados utilizados foram:

- **Análise documental:** conhecer a trajetória da prática de institucionalização de crianças no Brasil, os programas, projetos e ações desenvolvidos neste sentido. Avaliar a forma como as instituições pesquisadas sistematizam os dados sobre as crianças e adolescentes abrigados e suas famílias, além de sua atuação profissional.
- **Entrevistas semi-estruturadas:** coletar de dados objetivos e subjetivos com coordenador, equipe técnica, Conselho Tutelar e crianças e adolescentes institucionalizados.
- **Observação de campo:** na entidade de abrigo e Conselho Tutelar pesquisados visando à observação da rotina institucional, bem como, das relações entre, coordenação, equipe técnica, Conselho Tutelar e crianças e adolescentes abrigados.
- **Análise de dados secundários:** serão utilizadas as informações das fichas institucionais de crianças e adolescentes, projetos de atuação junto às crianças e adolescentes e suas famílias, além dos dados informados pela coordenação, profissionais e crianças e adolescentes.

Os eixos de análise utilizados na pesquisa foram conceitos de políticas, de família e de abrigo, motivação para abrigamento e o trabalho de reinserção familiar, além das relações entre crianças e adolescentes com a instituição, com o mundo e com suas famílias.

Sendo assim, partimos do conceito de Política classificado por Boobio (1993) como “atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado”. Neste sentido, a “política entendida como forma de atividade ou de *práxis* humana, está estreitamente ligada ao poder”, sendo então o “conjunto dos meios que permitem alcançar os



efeitos desejados”.

Utilizamos ainda o conceito de família como “uma associação de pessoas que escolhe conviver por razões afetivas e assume um compromisso de cuidado mútuo e, se houver, com crianças, adolescentes e adultos” (SZYMANSKI, 2002: 9), podendo ter ou não laços de parentesco. Neste sentido, entendemos a convivência familiar e comunitária como o direito que toda criança e adolescente têm de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária.

Conforme observamos ao longo do presente estudo, a instituição de abrigo tem sido utilizada com inúmeros objetivos. Entretanto, entendemos esta entidade como uma instituição que oferece abrigo como medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. Sendo assim, esta medida de proteção será aplicada sempre que os direitos de crianças e adolescentes, reconhecidos em lei, forem ameaçados ou violados, levando-se em conta as necessidades pedagógicas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Cabe ressaltar que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para perda ou a suspensão do poder familiar. Neste sentido, não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.

### 3.2. O município de Itatiaia: contextualização histórica e desenvolvimento

O município de Itatiaia localiza-se na região sul-fluminense do estado do Rio de Janeiro. Historicamente se desenvolveu a partir da cultura cafeeira, ainda como distrito do município de Resende, cidade vizinha e mais desenvolvida.

A colonização de Itatiaia se dá no início do século XIX “com a chegada de algumas famílias mineiras (...) com o esgotamento das minas de ouro das Gerais” (BORGES, 2005: 3). A cafeicultura, ainda neste século, desenvolve-se bastante, com o surgimento de grandes fazendas cafeeiras de base escravista e coronelista. Com a proibição do tráfico de escravos em meados de século XIX a cultura do café entra em declínio, vindo, posteriormente, a se desenvolver o turismo na região.

Itatiaia desenvolve-se como distrito deste município, Resende, de forma lenta e interiorana. No final do século XX, com a volta da democracia ao cenário político nacional, surge novo movimento emancipacionista no distrito de Itatiaia. Sendo em 6 de julho de 1988, criado o município independente de Itatiaia.

Conforme apontam historiadores da região,

*“o clima ameno e a natureza exuberante, juntamente com um localização estratégica – às margens da Via Dutra, entre dois dos principais centros urbanos do país, Rio de Janeiro e São Paulo – fazem do município de Itatiaia um local privilegiado para o turismo”*  
(BORGES, 2005: 12)

Esta chamada “vocação turística” do município em muito se desenvolveu devido   cria o da col nia finlandesa no início do século XX. Esta voca o também deixa traços, ainda hoje, marcantes na política local.

Com a emancipa o, o município participa de forma bem pontual da herança industriaria da região, herdando um parque industrial com poucas indústrias de grande e médio portes, mas que, ainda assim geram considerável

arrecadação de impostos.

Segundo os historiadores, o município, como distrito de Resende, vivia politicamente abandonado, vindo, a partir, da emancipação, a perceber grandes necessidades do município.

Ainda hoje, após 18 anos da emancipação, o município se caracteriza por grande pobreza e desigualdade social. As condições de habitabilidade da população, em sua maioria, são precárias com níveis muito baixos de saneamento básico e saúde para a população.

A cultura política local ainda se encontra muito arraigada de clientelismo, com traços coronelistas, em especial nas políticas sociais. Por se tratar de uma cidade pequena, Itatiaia tem hoje 35.000 habitantes, e pouco desenvolvida econômica e culturalmente, os vínculos clientelistas da população com o poder público se mostram bastante estreitos.

Observamos o desenvolvimento das políticas sociais no município, e é neste contexto de coronelismo e clientelismo que muitas das políticas no município se encaixam. Dada aí a dificuldade de se implementar políticas públicas que, de fato, estejam voltadas para o benefício da população que rompam tal contexto local. Ao contrário, observamos que várias das políticas de governo são de cunho, mais especificamente, eleitoreiro, onde se busca vincular a população com esta lógica clientelista.

É diante desta configuração que se fundam as bases para a criação da Casa Abrigo Municipal de Itatiaia em 05/01/1998, única instituição de abrigo do município, localizada próximo ao centro da cidade. Esta instituição, segundo seu projeto de atuação foi elaborado em 2002,

*“está voltada para atender crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco. Esses menores, geralmente, são vítimas de maus-tratos, violência e abuso sexual praticados, na maioria das vezes, por seus pais e/ou responsáveis” (Projeto de Atuação da Casa Abrigo)<sup>12</sup>.*

Conforme aponta a pesquisa realizada pelo IPEA (2002), esta instituição se funda após a promulgação do ECA, assim como a maioria das entidades de

---

<sup>12</sup> Ver: Anexos – Projeto de Atuação da Casa Abrigo Municipal de Itatiaia.

abrigo no país (58,6 %), motivo pelo qual apontam não necessitarem de reordenamento de suas ações.

Entretanto, analisando o projeto de atuação da instituição pesquisada, apontamos algumas questões passíveis de reordenamento, como por exemplo, a utilização da terminologia “menores”. Remetendo aos idos do Código de Menores, tanto de 1927 quanto o de 1979, há muito vem sendo tentado, incansavelmente, ser superado, mas permanece enquanto concepção societária, visão de mundo e incorporação do senso comum nas práticas e representações institucionais.

Outro ponto relevante que, em nossa análise, merece ser pontuado e questionado é a tendência, e aí podemos dizer tendência política, não só local, o que é muito visível, contudo, mais abrangente, de culpabilização e responsabilização da família pela institucionalização de seus filhos.

*“Ao nascerem todas as pessoas passam a pertencer a um grupo social primário, onde a família passa a se constituir o primeiro meio educativo da personalidade humana. É dever da família, portanto, garantir o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social dos filhos” (Projeto de Atuação da Casa Abrigo)<sup>13</sup>.*

Neste sentido, não observamos a inserção, na análise realizada, das responsabilidades constitucionais do Estado junto às famílias, crianças e adolescentes<sup>14</sup>.

Desta forma, ao observar, em nossa pesquisa, a criação da Casa Abrigo de Itatiaia, pode-se considerar que toda a justificativa para sua consolidação deu-se a partir de um cunho conservador e moralista, e a inserção dos usuários pela via da “pobreza, quebra de valores e padrões de comportamento social” (SOARES, 2002: 3).

A instituição conta hoje com nove crianças e adolescentes. Sua capacidade total é para atender dezesseis crianças e adolescentes. Com relação ao corpo de funcionários conta com nove pessoas. Sua equipe técnica se resume a uma assistente social que cumpre carga horária de 20 horas semanais.

---

<sup>13</sup> Ver: Anexos – Projeto de Atuação da Casa Abrigo Municipal de Itatiaia.

O Conselho Tutelar de Itatiaia passa a existir em 1995 de acordo com a lei municipal n° 140 de 03 de maio de 1995 que dispõe sobre o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente do Município de Itatiaia.

A criação do Conselho Tutelar vem no bojo de mudanças político-culturais impostas pelo ECA. Este, promulgado em 1990, propõe inúmeras reordenações no que concerne às ações junto ao direito de crianças e adolescentes no país, busca a desconstrução de comportamentos sociais adotados ao longo do tempo em nossa sociedade.

*“o Conselho Tutelar se constitui em um a primeira etapa legal de ruptura com o processo de jurisdicionalização das questões relativas à infância e adolescência, especialmente nas camadas mais pobres. Conseqüentemente, apesar de todos os avanços, a ampliação desse espaço social abre caminho para que crianças e adolescentes não sejam somente ‘tratados’ como caso de justiça e de polícia, mas que todo um aparato de profissionais e instituições possa intervir em prol de suas causas específicas; ou seja, a intervenção do Estado nesta faixa de idade e em suas famílias se alarga.” (BARROS, 2005: 139).*

Sendo assim, o ECA determina que, sempre que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão da própria conduta da criança e do adolescente, devem ser aplicadas as medidas de proteção.

É neste contexto que deve se inserir a atuação do Conselho Tutelar que tem por princípio básico a proteção integral da infância e adolescência.

---

<sup>14</sup> Ver: Anexos – Projeto de Atuação da Casa Abrigo Municipal de Itatiaia.

## PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES E LIMITES DO CONSELHO TUTELAR

### Atribuições

- Atender denúncias feitas pelas crianças, adolescentes, famílias, comunidades e cidadãos.
- Exercer as funções de escutar, orientar, aconselhar, encaminhar e acompanhar os casos.
- Aplicar as medidas protetivas pertinentes a cada caso a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.
- Fazer requisições de serviços públicos necessários à efetivação do atendimento adequado de cada caso.
- Contribuir para o planejamento e a formulação de políticas públicas e planos municipais de atendimento à criança, ao adolescente e às suas famílias.
- Acompanhar a elaboração do orçamento público municipal, visando assegurar a previsão dos recursos necessários à implementação e/ou adequação de programas e serviços destinados a atender as principais demandas existentes.
- Fiscalizar entidades governamentais e não-governamentais.
- Comunicar ao Ministério Público, Poder Judiciário e autoridade policial os casos que exijam a intervenção desses órgãos.

### Limites

- Não é uma entidade ou programa de atendimento (abrigo, internato, medidas socioeducativas, etc.), embora deva atender diretamente crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, com o objetivo de efetuar os encaminhamentos devidos.
- Não executa diretamente as medidas que aplica às crianças, aos adolescentes e às suas famílias; deve fazer os encaminhamentos necessários nesse sentido.
- Não substitui o papel destinado por lei aos pais e responsáveis pela criança ou adolescente.
- Não aplica as medidas socioeducativas previstas no ECA.
- Não é órgão do Poder Judiciário e, portanto, não deve exercer funções de responsabilidade das equipes técnicas que devem existir à disposição do juiz da infância e juventude.

Fonte: CONANDA, 2007: 100.

O Conselho Tutelar de Itatiaia, conforme determina a legislação, conta com cinco membros conselheiros tutelares. Em sua equipe técnica consta apenas uma psicóloga, que cumpre carga horária semanal de 20 horas. O

Conselho Tutelar conta ainda com uma auxiliar de serviços gerais, uma secretária e dois motoristas.

O papel central do Conselho Tutelar é aplicação de medidas especiais de proteção e responsabilização, previstas no ECA, isto em relação às crianças e adolescentes, aos pais e responsáveis, às entidades de atendimento e ao poder executivo, responsável pelas políticas, programas e serviços oficiais de atendimento.

É neste contexto que o Conselho Tutelar, muitas vezes, em situações emergenciais pode aplicar a medida de abrigamento. Entretanto, “o encaminhamento a abrigo jamais pode ser aplicado de forma isolada” (CONANDA, 2007: 118), havendo a necessidade de “acompanhar o caso sistematicamente para garantir e promover a transitoriedade e provisoriedade do abrigo em entidade, aplicando outras medidas necessárias para criar condições de retorno à família” (CONANDA, 2007: 119).

### 3.3. O direito a convivência familiar no contexto histórico e local de Itatiaia a partir de alguns indicadores de análise

#### 3.3.1. O direito a convivência familiar pela ótica dos profissionais

Partindo dos conceitos utilizados ao longo do trabalho percebemos que o discurso dos profissionais que atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes sejam eles, Casa Abrigo e Conselho Tutelar, apresenta alguns avanços e retrocessos.

Inicialmente trabalhamos os conceitos de família utilizados pelos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos entrevistados buscando identificar os conceitos-matrizes utilizados no trabalho com crianças e adolescentes institucionalizados e suas famílias.

O conceito de família como base de desenvolvimento social de crianças e adolescentes é compartilhado por todos os entrevistados. Entretanto, no que se refere a sua constituição, em sua maioria, o conceito utilizado é o de família nuclear, restringindo-se somente a pai, mãe e filhos, desconsiderando os laços de parentescos extensos, assim como os vínculos de afetividade sem consangüinidade.

*“É onde tem filho, mãe e pai, onde a família vive em harmonia, ou religião, ou em qualquer outro meio, ou seja o que for, mas que a família seja uma família unida, que pai e mãe possam dar exemplo pros filhos.” (Vicente)*

Somente encontramos um depoimento que se aproxima de um conceito mais extenso de família.

*“Família pra mim é reunião de pessoas independente do vínculo familiar mesmo que seja pai, mãe e irmãos. Podem ser outras pessoas, tios, independente de vínculo sanguíneo. Pode até ser um vizinho, desde que queira acolher a criança já forma uma*



*família, com mais outros, já forma uma família, não precisa ter vínculo familiar mesmo, de origem, sanguíneo". (Aparecida)*

O roteiro de entrevista aplicado aos profissionais do Abrigo e do Conselho Tutelar nos remete a uma visão geral de políticas, em especial as voltadas para infância e adolescência e famílias.

Neste contexto temos que 100% dos profissionais apontam ter conhecimento do ECA. Segundo eles, o ECA tem relevância fundamental para o trabalho nos abrigos.

O ECA, que acaba de completar 18 anos, ainda apresenta como desafio o desenvolvimento de um trabalho eficaz e de qualidade, conforme prevê a legislação referente ao direito à convivência familiar e comunitária, especialmente nas instituições de abrigo.

Tal desafio se complexifica devido à ausência de políticas de enfrentamento à pobreza, que ainda hoje, se coloca como motivação para institucionalização, e de assistência social que, na política local, muitas vezes se coloca como assistencialista e clientelista.

Neste sentido é que o Abrigo e o Conselho Tutelar apontam para uma rede de atendimento à criança e ao adolescente precária no município de Itatiaia. O Abrigo, assim como o Conselho Tutelar, avalia a necessidade de ampliação e eficácia da rede de atendimento municipal. Segundo eles, são poucos os recursos, e muitas vezes, ineficazes, de que dispõem no atendimento que prestam a criança e ao adolescente institucionalizados.

Com relação às famílias, apontam para um abandono social destas que necessitam de um apoio social do município e acabam sem ter a quem recorrer.

Desta forma, o PNCFC se apresenta como uma nova alternativa a ser implementada que vem a ratificar as determinações do ECA no sentido de garantia da convivência familiar e comunitária, e contribuir no desenvolvimento de políticas sociais que promovam a reintegração familiar, políticas estas apontadas pelos profissionais como ausentes no município.

Entretanto, temos que o PNCFC é ainda pouco utilizado como

instrumento de trabalho e até pouco conhecido entre os profissionais pesquisados. Dentre os profissionais, apenas um relata conhecer o Plano e achá-lo importantíssimo para o trabalho nos abrigos já que, em sua avaliação, vem na tentativa de alterar toda uma estrutura de atendimento social que já se encontra precária no município, daí, entender a dificuldade de sua implementação em Itatiaia.

O pouco conhecimento do PNCFC declarado pela maioria dos entrevistados, 80%, aponta para uma ausência de publicização do documento que é de suma importância para a atuação do SGD, já que dá a diretriz da política federal no desenvolvimento e na atuação profissional junto a crianças e adolescentes institucionalizados. Está previsto no Plano de Ação do documento em seu eixo 4 que trata da mobilização, articulação e participação no sentido de desenvolver e implementar estratégias de comunicação na sociedade fomentando a discussão do direito à convivência familiar e comunitária.

Outra questão abordada na entrevista diz respeito à aplicação do ECA e do PNCFC no trabalho que a instituição Abrigo e o Conselho Tutelar desenvolvem. Segundo os entrevistados, eles identificam a aplicação do ECA nas medidas protetivas que são aplicadas tanto pelo Abrigo quanto pelo Conselho Tutelar.

Com relação a esta questão, não identificamos na fala dos entrevistados referência ao direito à convivência familiar sendo apontado somente o abrigo como espaço de proteção, muitas vezes, proteção contra a própria família, conforme apontam. Aqui identificamos o foco na institucionalização como medida de proteção e não na desinstitucionalização, na reintegração familiar.

Sendo assim, no que se refere ao objetivo da instituição abrigo, a partir da perspectiva dos profissionais, é realizar a reintegração familiar.

*“Objetivo? É fazer com que eles retornem para a família, esse seria o objetivo, até porque, então o abrigo é uma medida provisória” (Glória)*

Os objetivos do Conselho Tutelar se explicitam, segundo seus

integrantes,

*“É tutelar a criança, né? É dar proteção pra criança e pro adolescente.” (Vicente)*

*“Nosso objetivo é atender a criança e adolescente de área de risco, é realmente trabalhar em defesa da criança e do adolescente”. (Jorge)*

Observamos uma tendência a clientelizar a população atendida, tendência distinta do sentido de autonomização dos sujeitos, atuando integradamente aos recursos oferecidos pelo município.

É notório também que tanto a equipe do Abrigo quanto do Conselho Tutelar encontram-se incompletas, com a ausência de uma equipe técnica que seria imprescindível ao trabalho realizado pelo abrigo e pelo Conselho Tutelar no sentido de reordenar as ações existentes.

A ausência destes profissionais traz rebatimentos ao trabalho realizado pelo Abrigo e pelo Conselho Tutelar. Neste sentido, avaliamos a, quase, inexistência de projetos de atuação tanto do Conselho Tutelar quanto do Abrigo junto à população atendida.

Com relação ao abrigo, as falas nos apontam para ações com pouca consistência e sem muita intencionalidade, pouco planejadas.

*“Com as famílias nós estamos fazendo um trabalho com os pais. Este trabalho está funcionando de 15 em 15 dias. É uma reunião onde as mães podem falar das vivências em casa, o que tá achando do abrigo, se tá sendo bom pra criança e pra ela, quando essa criança vai para casa, como é que ela vê essa criança, e os problemas que elas estão enfrentando”. (Aparecida)*

*“Projeto que desenvolve, no momento agente tem uma pessoa que vem dar aulas de fazer chinelo e bijuteria, para as crianças, e eles*

*participam também das atividades que acontecem no município, ou seja, dança, vôlei, o que a rede municipal oferece. **Mas tem algum projeto desenvolvido pelo abrigo? (entrevistadora).** Não existe projeto desenvolvido. Existe assim, com a família, tem reunião com a família, as atividades, por exemplo dia das mães agente faz um almoço para as mãe, dia das crianças, quando agente consegue algum coisa, agente faz atividade na casa. Então são esses projetos.” (Glória)*

Neste sentido, os profissionais vêm identificados as diretrizes do ECA e do PNCFC especialmente no que se refere à convivência familiar, já que busca realizar trabalhos com a família. Entretanto, o ECA dá outras diretrizes de trabalho que não vemos desenvolvidas na entidade de abrigo.

No que se refere aos projetos do Conselho Tutelar temos que, segundo os entrevistados,

*“O CT não desenvolve projetos, ele ajuda, demanda para o Conselho de Direitos. O CT ajuda, de que forma, passando pro Conselho de Direitos as necessidades (...) o Conselho ajuda mandando a demanda de necessidades pro Conselho de direitos e este elabora projetos pra poder atender a criança e adolescente.” (Jorge)*

*“O CT em si não desenvolve projetos, quem tem que desenvolver projetos é o CMDCA, não o CT.” (Vicente)*

Esta visão um pouco superficial da atuação do Conselho Tutelar uma vez que este tem “importante função mobilizadora voltada para a disseminação, em seu município, do princípio da proteção integral da infância e da adolescência” (CONANDA, 2007: 96) não contribui para ampliação dos serviços. Sendo assim, em conjunto, poderiam desenvolver projetos de atuação junto à demanda que atendem, além de publicização de seus trabalhos e mobilização e conhecimento em um novo paradigma de proteção da infância e adolescência.

A motivação para o abrigo é uma questão ainda muito polêmica, uma vez que o ECA determina que falta de condições econômicas não se constitui como critério de institucionalização e há constatações empíricas (SILVA, 2004) de que esta, a pobreza, ainda é a maior motivação para a separação de crianças e adolescentes de suas famílias através do abrigo, conforme apontado no primeiro capítulo.

Nossa pesquisa aponta para que a negligência familiar seja considerada como maior causa de institucionalização, incluindo-se aí situações de violência. A maioria dos entrevistados, 80%, culpabiliza a família pela situação de abrigo entendendo estas como responsáveis pela separação dos filhos como em casos de violência física e sexual.

A única exceção se expõe no seguinte relato que avalia não só a negligência familiar como responsável por esta separação, como a negligência institucional de forma determinante também nesta ação,

“Eu acho que, por exemplo, a negligência tem vários fatores. Às vezes a mãe precisa ir trabalhar e não tem com quem deixar essa criança. E aí já entra também o município, né? Que poderia dar recursos para que essas famílias colocassem essas crianças em algum lugar pra mãe trabalhar. Seria uma negligência não só familiar, mas institucional também. Então, às vezes a mãe deixa a criança, lógico, ela ficar sozinha, ela vai pro colégio sozinha, ela come sozinha porque a mãe deixou comida e há denúncia de vizinhos, oh, tá maltratado, ah não consegue dar apoio a estas crianças porque ela precisa de sustento, ela precisa levar comida para casa. Então este é um motivo. E outros motivos, abuso sexual por exemplo, de padrasto, às vezes a mãe não quer separar, violência doméstica, no caso de padrasto, madrasta bater na criança. Então tudo isso são denúncias e as crianças vem parar no abrigo.” (Aparecida)

Verificamos nesta fala uma análise mais aprofundada e menos culpabilizadora da família, uma vez que considera que a rede de proteção social quando funciona de forma deficitária, ou não funciona, pode culminar em

situações consideradas negligentes da família em relação à criança.

Neste sentido, observamos a ausência de ações de apoio ao contexto familiar em situação de vulnerabilidade social que deveriam estar incluídos, segundo a PNAS na categoria de proteção social especial de média complexidade, desenvolvida no âmbito do CREAS. Ela “pressupõe o atendimento às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (RIZZINI, 2006:42), como é o caso da maioria das crianças e adolescentes que se encontram institucionalizadas no município de Itatiaia. Entretanto, esta ação de proteção social espacial ainda não se encontra implementada no município, apesar da determinação federal para tanto.

Desta forma, é neste contexto que situamos a fala acima referida, que aponta uma ausência de estrutura social no município para atuar com as demandas sócio-assistenciais apresentadas por seus habitantes e que culminam com situações de abrigamento de crianças e adolescentes e longo tempo de permanência nesta situação.

Com relação ao acompanhamento familiar, os profissionais do abrigo afirmam que realizam este acompanhamento das crianças e adolescentes abrigadas de forma sistemática, dependendo de cada caso específico, através de visitas domiciliares e reuniões com familiares no abrigo.

*“dependendo da necessidade. Às vezes uma vez por semana ou a cada quinze dias.” (Glória)*

Observamos nesta fala a ausência de um plano personalizado de atendimento a cada criança ou adolescente institucionalizado, plano este que viria a garantir seus direitos básicos e buscar o resgate da cidadania das crianças e adolescentes em situação de abrigo trabalhando em prol de sua reinserção familiar, seja na família de origem, seja em família substituta, considerando as peculiaridades de sua história de vida e suas potencialidades.

Já com relação aos egressos da instituição temos que:

*“atualmente agente quase não tem feito este acompanhamento das crianças que já foram desabrigadas, muito pouco tem sido feito, pouco mesmo.” (Aparecida)*

Isto pode demonstrar a ausência de um trabalho continuado com a família e de prevenção à reinstitucionalização da criança ou adolescente, que é atribuição da instituição de abrigo realizar. Entretanto, apontamos a falta de capacitação e a reduzida equipe de trabalho como fatores relevantes nesta situação. Neste sentido temos que considerar que a ausência de recursos humanos atuantes e capacitados, dificulta, senão, inviabiliza o trabalho de acompanhamento familiar, não só dos egressos, como também dos que permanecem institucionalizados.

Com relação ao acompanhamento familiar por parte do Conselho Tutelar é ressaltado pelos entrevistados que este acompanhamento é pouco efetivado, segundo as próprias declarações de conselheiros tutelares suas ações ficam restritas ao papel de institucionalizar e não de desinstitucionalizar. Nesse sentido há o entendimento que este trabalho deva ser realizado pela equipe do abrigo, estando o Conselho Tutelar isento desta responsabilidade.

Algumas visitas são realizadas conjuntamente pelo Conselho e pelo Abrigo porque o abrigo não dispõe de veículo próprio para realizar suas visitas. Não raras vezes, solicita o apoio do Conselho Tutelar neste sentido, motivo pelo qual o Conselho Tutelar afirma realizar acompanhamento junto às famílias.

*“O CT acompanha as famílias, sempre que a assistente social vai fazer uma visita na casa de uma família que tá com uma criança abrigada ela solicita o acompanhamento de um conselheiro, então o CT sempre faz essa visita junto. Com relação á frequência cabe à coordenação do abrigo, quando sai, solicita o conselheiro.”*  
(Vicente)

Segundo a pesquisa, o abrigo acredita que a convivência familiar seja incentivada,

*“através destes grupos mesmos, com dinâmica de grupo, agente*

conversando, levantando esta problemática, mostrando para os pais o que que aconteceu, o que que tem que ser mudado, o que a criança precisa ser trabalhada, mostrando que a criança precisa de amor, carinho, é isso.” (Aparecida)

Neste aspecto observamos mais uma vez a culpabilização da família pela institucionalização de seus membros, devendo esta mudar seus hábitos culturais e identitários para que haja a reinserção familiar. Idéia também compartilhada pelo Conselho Tutelar que intenciona “tratar” a família para que a criança ou adolescente possa retornar ao lar.

“A criança vai ser abrigada e os responsáveis são encaminhados pra Saúde Mental, muitas vezes a gente requisita o que a rede oferece, a rede municipal oferece, que é a saúde mental, às vezes ambulatorial, pra que essa família faça um tratamento e para que essa criança possa voltar pra família. **Tratamento pra quê? (entrevistadora)**. Muitas vezes alcoolismo, gente muito nervosa, pra que agente possa trabalhar a família pra que a criança possa voltar pra casa.” (Vicente)

“o incentivo é encaminhando o responsável e as família para atendimento psicológico, o CT também conversa muito, vem trabalhando muito a família, dando palestras, conversando e também levando a mãe e a filha para uma conversa, as duas partes separadas e também juntas com a psicóloga.” (Jorge)

O incentivo à convivência familiar deve se dar atuando no sentido de preservar a vida em família. Assim, há a necessidade de mudança no foco da atuação, priorizando, na dinâmica de funcionamento, a preocupação com a reinserção familiar, entendendo a dinâmica familiar e buscando agir sob suas limitações que, nem sempre são originalmente delas, das famílias, mas impetradas pela dinâmica política local e conjuntural que é desenvolvida pelo município, mantendo uma postura de acolhimento, devendo cumprir uma função de suporte de caráter excepcional e provisório com a intenção de reinserir na família.

Desta forma, deve manter o foco para além da função de proteger, mas



constituir-se “em verdadeiros espaços de transição para o acolhimento familiar, seja na família de origem, ou em famílias provisórias ou adotivas, dependendo do caso” (RIZZINI, 2006: 89).

O primeiro contato do abrigo com a família é feito através do Serviço Social a partir de informações passadas pelo Conselho Tutelar. Esta intervenção nos parece com uma visão pouco abrangente com relação à avaliação do contexto social em que se insere a situação do abrigamento, sendo voltada primordialmente para as condições estruturais da família.

“Esse 1º contato, quem passa pra gente todas as informações dessa família é Conselho Tutelar, então através disso endereço e tal agente procura fazer uma visita, seja pai, mãe, tios e conversar com essa família, fazer uma abordagem a princípio do que aconteceu, do que tá acontecendo, de onde veio esta criança, como é que é esta evolução, como é esta estrutura familiar, e através daí é que nós vamos fazer novos contatos, até para buscar mais coisas, um, dois, três, depende, ou seja domiciliar ou na própria instituição, mandando cartinha convidando a pessoa para vir aqui.” (Aparecida)

Com relação ao estabelecimento de horário de visitação constatamos que este existe, sendo a mesma supervisionada por um educador que, mesmo de longe, observa o contato das crianças e adolescentes com suas famílias.

“  sábado e domingo de 14:00 às 16:00h. Em alguns casos, de famílias que moram longe ou trabalham e não tem condi oes de vir nestes horários agente abre uma exce o para que ela possa estar visitando essa criança. **Mas isso   uma exce o? (entrevistadora).** Sim, o horário estabelecido   sábado e domingo, até por questões de escola durante a semana, até para não prejudicar o andamento da casa.” (Glória)

Esta determina o, aparentemente, visa restringir o contato familiar e fiscalizá-lo, quando acontece, mantendo uma postura regulatória das a oes e contatos entre crianças e família, o que dificulta a manuten o dos vínculos entre os membros da família que buscam manter este contato, ainda que

restrito, com os filhos, já que se encontram longe de casa.

Observamos que este procedimento vai de encontro ao incentivo à convivência familiar, uma vez que horários restritos dificultam o acesso das famílias a seus filhos além do fato de estarem sempre vigiados.

A relação de ambas as instituições com as famílias não se dá de forma muito harmônica, até pelo caráter separatista da medida de proteção de abrigo. Em especial apontamos a visão baseada pelo senso comum de que a criança e o adolescente estão no abrigo, única e exclusivamente, por culpa dos pais, da família o que gera muitos conflitos.

Segundo um representante do abrigo,

“Olha, hoje agente até evita muito que os funcionários conversem com esses pais. Até porque já surgiram muitas conversas, a mãe fala uma coisa, o funcionário fala outra, então agente podo um pouco, evita, vê o que vai falar, ta? Não ficara questionando e nem criticando a mãe por a criança estar aqui, porque antigamente era feita essa crítica para os pais e dava muita confusão. Então, hoje em dia, elas recebem a criança, às vezes, quando a mãe vem, elas ficam pouco tempo ali vendo o que a mãe ta falando e sai para lá para evitar de conversa. Se a mãe pergunta alguma coisa elas respondem, mas evita de estar com muito contato. O contato maior é comigo e com a coordenadora, de conversar, saber como é que ta indo, como foi evoluindo a criança, como é que ta aqui dentro, agente pede para elas não ficarem com esse contato até porque não têm capacitação nenhuma para isto. Deveriam ter, mas não têm, aí agente fica com muito medo até porque o que já surgiu, agente fica com medo de surgir casos de confusões, de falar uma coisa e...” (Aparecida)

Os funcionários apontados nesta fala são educadores, auxiliares de serviços gerais, cozinheiros, ou seja, todos que prestam algum tipo de serviço na instituição. Segundo nossa observação de campo e informações da própria coordenação e equipe técnica, constatamos que os funcionários não têm capacitação, preparação alguma para trabalhar em abrigos, daí grande parte da dificuldade de atuação destes junto às famílias já que mantêm a visão culpabilizadora das mesmas pela situação de abrigo dos filhos. Sendo assim,

os funcionários atuam baseados no senso comum que considera que a família não quer cuidar, ter responsabilidade com os filhos e, por isso, os abandonam no abrigo, descaracterizando suas angústias e busca por manutenção dos vínculos familiares com seus filhos. Desta forma, a instituição mantém práticas assistenciais que contribuem para a fragilização dos laços familiares das crianças e adolescentes.

Já com relação ao Conselho Tutelar a pesquisa aponta para situações mais conflitantes. Segundo um dos entrevistados,

“É bastante difícil. Tem famílias que até aceitam a situação de imediato, mas tem famílias que não gostam do CT pq o CT tomou uma medida contra a atitude que eles tomaram, nisso é preservando o direito das crianças. Eles acham que o CT hoje, o conselheiro tutelar ouve muito que depois que o CT começou a existir eles não podem mais educar seus filhos. Quer dizer, educar pra alguns quer dizer espancamento e isso co CT não permite. O estatuto não permite isso.” (Jorge)

Possivelmente, muitas vezes, algumas das posturas culpabilizadoras e reformadoras de alguns Conselheiros Tutelares dificultam sua relação com as famílias, já que parte do pressuposto de que estas necessitam de ajuda, de tratamento para terem seus filhos de volta.

Há outra questão conflitante que se dá pelo fato de, primordialmente, ser o Conselho Tutelar quem realiza a institucionalização das crianças e adolescentes. Normalmente, isso não traz compactuação com as famílias que discordam dos motivos apresentados pelos conselheiros tutelares, quando assim o fazem.

Neste sentido, existe uma fragilidade no discurso político-social realizado pelo Conselho Tutelar que permanece com uma visão reformadora das famílias, causando conflitos entre ambos.

Apontamos ainda para a necessidade de uma reestruturação das ações do Conselho Tutelar em sua função de proteção da criança e do adolescente. Considera-se que a proteção destes não se encontra necessariamente

vinculada à culpabilização e responsabilização da família, mas também no entendimento da dinâmica familiar e cultural específica daquele núcleo familiar que, em princípio, pode parecer “desestruturado”, mas pode ser a estruturação encontrada para a manutenção de sua sobrevivência e dos vínculos familiares constituídos.

Visando a reintegração familiar das crianças e adolescentes, é necessário a tomada de algumas medidas como a avaliação e acompanhamento da situação sócio-familiar e econômica da família. É neste ponto que avaliamos a tentativa de realizar um trabalho efetivo tanto pelo abrigo quanto pelo Conselho Tutelar. Esta tentativa, contudo, segundo os próprios relatos, não provoca muito eco no poder público, em especial, pela ausência de uma rede efetiva de atendimento à criança e ao adolescente e suas famílias.

“É feito um acompanhamento, no primeiro momento, agente levanta toda essa ficha socioeconômica e depois vai ver os recursos que ela realmente necessita, ser inserida em algum programa de auxílio, agente encaminha para a prefeitura e insere. Insere não, agente encaminha, ta? E lá na Promoção Social é que eles vão avaliar também e inserir.” (Aparecida)

A medida protetiva de abrigo como medida provisória e excepcional vem sendo dificultada devido à falta “de alternativas efetivas de atendimento que permitam reverter as situações que levaram ao acolhimento, dentro do tempo previsto pela legislação” (RIZZINI, 2006: 91), uma vez que não priorizam a garantia de condições dignas de vida para que a família possa exercer suas atribuições parentais sendo apoiada neste sentido.

Esta dificuldade de manter a medida de abrigo como provisória e excepcional e que prime pela reintegração e convivência familiar, em certa medida, se dá devido à diretriz da gestão pública municipal a que o abrigo está subordinado e deve seguir.

No caso da Casa Abrigo, que é uma instituição governamental, o que poderia ser uma facilidade de inserção em programas governamentais, não é; pois há apontadas nas falas, enormes dificuldades de inclusão das famílias

atendidas pelo abrigo e pelo Conselho Tutelar em programas oficiais de auxílio, o que entrava o processo de reintegração familiar, já que as motivações para o abrigamento não são superadas.

Entre outros pontos, é através das necessidades de programas e projetos que as equipes solicitam que identificamos o perfil das famílias que têm seus filhos institucionalizados. São famílias pobres que necessitam de auxílio de instituições públicas e não o encontram, sendo então culpabilizados por esta situação, por uma suposta “falta de interesse” pelos filhos.

Neste sentido é que identificamos a visão que cada uma das instituições pesquisadas tem das famílias de crianças e adolescentes abrigados.

“Eu acho assim que o pessoal vê agente conversando com funcionário, com a própria coordenadora, agente sempre fala que é uma família que necessita de ajuda, e que agente não pode, não tem esse direito de fazer nenhum juízo de valor quanto ao procedimento que a família teve, se foi certo ou errado, talvez circunstâncias levaram a família a isso, àquele abandono, àquela violência, sabe? Então que ela precisa ser trabalhada, de ser ajudada e encaminhada, se for o caso, aos recursos da comunidade. É uma família, são pessoas que precisam ser ajudadas, são pessoas que às vezes não tem infra-estrutura, até porque por reação, sempre viveram assim, às vezes acham que o certo é esse, a violência de dar um tapa, é isso aí, apanhou bastante também e continua fazendo isso, reproduzindo tudo isso. Então essa família precisa ser ajudada, encaminhada a programas.” (Aparecida)

“Quem sou eu pra julgar, mas em alguns casos eu fico bem decepcionada com o papel de pai e mãe, é importante o papel de pai e mãe. Não tenho uma visão muito boa não. Eu acho que deveria em alguns casos, não é todos, tá? Mas, eu acho que a justiça deveria agir mais em cima da família, cobrar mais, não é abrigar a criança porque amanhã ou depois ela vai estar retornando pra casa, pra família, e esta família tem que ser ou trabalhada ou cobrada de alguma forma da justiça porque eu acredito que, a partir desse momento, ser cobrar mais, a família com certeza vai mudar, vai estar preparada para receber a criança.” (Glória)

Esta fala nos remete a uma tentativa “de escapar da incômoda evidência de tanta miséria, preenchendo-se este vácuo por uma retórica na qual os pobres são desqualificados enquanto pais. Passam a ser vistos como pais que não amam, incapazes de estabelecer vínculos com suas crianças” (VICENTE, 2004: 53).

Como pudemos observar, ora apontam para uma fragilidade da estrutura familiar, como se tal fragilidade fosse proveniente somente da família e não da estrutura social. Ora culpabiliza a família pelos limites impostos pela cultura política da sociedade e pelas condições sócio-econômicas e culturais que lhe são atribuídas.

“A minha visão de uma família de uma criança abrigada é uma visão que essa família tenha, necessita de atendimento, porque talvez essa criança é vítima de uma sociedade, vítima de uma situação que às vezes esta família de forma, por falta de instrução ela tenha cometido algum delito contra a criança e essa família, a maioria destas famílias que tem uma criança abrigada ela precisa de ajuda, ou ajuda psicológica ou ajuda financeira.” (Jorge)

“È uma família que não tem estrutura nenhuma, uma família desestruturada, família que não tem estrutura, não mais, marido não respeita esposa, esposa não respeita marido, filho não respeita mãe, mãe não respeita filho, família que não tem estrutura, família que ta precisando de ajuda.” (Vicente)

Com relação aos motivos para a reintegração familiar tanto o abrigo quanto o Conselho Tutelar apontam para visão funcionalista da necessidade de uma “reestrutura familiar”.

“Quando essa família quer realmente se transformar, o desejo dela querer mudar, e aceitar ajuda. Este é um motivo que agente leva em consideração, que ela queira receber a criança de volta, queira se reestruturar, aceitar ajuda, encaminhamentos, ela começa a ir fazer o tratamento se for necessário. Então agente começa a fazer a reinserção familiar, achar que ela tem condições, dentro desse

parâmetro.” (Aparecida)

“Quando essa criança é abrigada e é feito um trabalho com essa família e essa família realmente quando ela esteja preparada para receber seu filho de volta, uma família que já tenha passado por uma reciclagem de atendimento, que ela esteja apta a receber essa criança e o motivo é a integração que ela pro filho, a criança é, em qq circunstancia que possa aparecer a criança tem que ta no seio familiar, é o amor, a criança tem que viver junto com o amor do pai e da mãe.” (Jorge)

No que se refere ao trabalho realizado no sentido de reintegração familiar temos que,

“O trabalho realizado neste sentido são esses encaminhamentos, acompanhamentos, esse é o trabalho nesse sentido. Então quando ela cumpre tudo isso, agente chega, avalia e vê que ta bem interessada em receber essa criança, em mudar, em se transformar. Então agente dá apoio e busca recursos e tenta reinserir esta criança nessa família.” (Aparecida)

“Faz acompanhamento, encaminha os pais ao psicólogo, encaminha essas famílias pra atendimento de assistência social, encaminha, conversa muito com esta família, reintegrando, ajudando na, de mostrar que um filho é importante, que família é importante.” (Jorge)

A visão funcionalista da categoria família, fragmenta a sua totalidade e descaracteriza a sua complexidade. A vinculação a esta visão em detrimento da “percepção da família no interior da questão mais ampla, contraditória e complexa do conflito de classes, sujeitando o entendimento da realidade social a todas as determinações, condicionamentos e influências decorrentes do novo enfoque” (COSTA, 2004: 23), contribui também para colocar a responsabilização unicamente na família pelo abrigamento da criança.

O vínculo familiar tem fundamental importância para a sobrevivência e desenvolvimento humano. Entretanto, “sobreviver é pouco. A criança tem

direito a viver, a desfrutar de uma rede afetiva, na qual possa crescer plenamente, brincar, contar com a paciência, a tolerância e a compreensão dos adultos sempre que estiver em dificuldade” (VICENTE, 2004: 51).

O trabalho de reinserção familiar passa também pela socialização de informações pertinentes, pelo preparo dos adultos para respeitar o momento da criança, sua etapa de desenvolvimento, pelas reflexões que contribuam para o estímulo da capacidade de escuta dos pais e responsáveis, como também pela valorização dos laços afetivos e do cuidar.

Para além disso, acreditamos que o vínculo familiar tem “uma dimensão política quando, para sua manutenção e desenvolvimento, necessita de proteção do Estado”, fato que parece nem sempre ser visto por nossos entrevistados.

Outro ponto importante abordado na pesquisa diz respeito à relação que as instituições, Abrigo e Conselho Tutelar, mantêm com as crianças e adolescentes abrigados. Conforme observações, podemos apontar que a relação entre Abrigo e crianças e adolescentes busca se pautar no respeito aos direitos conforme aponta uma entrevistada. Entretanto ainda há algumas dificuldades nesta relação.

“Hoje eu acho que a instituição é mais comprometida com a criança, com o bem estar, hoje. Quando eu entrei aqui eu achava isso assim muito distante, criança e instituição, acho que era uma maneira muito distante mesmo, era uma coisa muito antiquada ainda, a criança tinha mais que obedecer do que ser respeitado. Hoje eu já to vendo diferente, hoje a criança ta tendo mais espaço e tá sendo mais respeitada nos seus direitos.” (Aparecida)

Avaliamos que exista uma busca por uma relação que se baseie no cumprimento das determinações legais. Entretanto, ainda há muito o que avançar tendo em vista a ausência de formação e capacitação dos funcionários apontados na entrevista.

O Conselho Tutelar também relata boa relação com as crianças e adolescentes demonstrando uma busca em criar uma relação clara de defesa de direitos.

“Existe uma cisma do Conselho Tutelar as crianças e os



adolescentes que o CT é polícia de criança e esse CT tem trabalhado muito numa forma de abordar as crianças, conversar com as crianças, explicar pra eles qual é a função do conselheiro tutelar e pra mostrar pra ele justamente que o CT ta para defender os direitos dele e pra trabalhar em benefício deles. Esse é um trabalho que nós temos feito, temos feito trabalho em colégios, conversado muito com os adolescentes e com as crianças e isto tem surtido um efeito pq as crianças geralmente tinha vergonha de andar no carro do CT, de conversar com um conselheiro, tinha medo e essa mudança o conselho tem tomado bastante preocupação em reverter essa visão dessas crianças.” (Jorge)

“Sempre amigável com as crianças que estão no abrigo.” (Vicente)

No que se refere à relação que se busca estabelecer, os profissionais do abrigo apontam para uma relação profissional baseada no respeito.

“Essa relação deveria ser profissional, mas tem que ter afetividade, como eu disse, tem que ter perfil. Se não gosta de trabalhar com criança, não era nem para estar aqui. Então deveria ser uma relação profissional e não burocrática. Profissional com dedicação, é que essa dedicação eu entendo como afetividade, mas ... **E qual a relação que se tenta estabelecer? (entrevistadora)**. Então, a relação que nós buscamos hoje, ideal, que agente sonha, é essa relação onde agente tenha o profissional junto com a afetividade também, que não seja só a profissão, mas sim uma dedicação à criança, uma responsabilidade, porque eu acho muito importante a pessoa ser responsável por aquela criança, responsável que eu digo é de explicar tudo, pra essa criança, a maneira de como tem que ser o dia a dia.” (Aparecida)

“De amizade e respeito, acima de tudo respeito.” (Glória)

Da mesma forma, os integrantes do Conselho Tutelar apontam para a busca de uma relação amigável.

“Essa relação não de medo, e sempre dando esta confiança deles

acreditarem realmente que o CT ta aqui pra trabalhar em benefício deles.” (Jorge)

Apontamos aqui para a necessidade de ampliação de ações que incluam a publicização das atribuições do Conselho Tutelar, o que levaria poderia servir para maior esclarecimento sobre suas funções tanto por parte das crianças e adolescentes, suas famílias, como também de toda a sociedade.

Com relação ao trabalho profissional realizado junto à demanda de crianças e adolescentes institucionalizados observamos uma avaliação dos profissionais um tanto pessimistas devido à carência de recursos, tanto humanos quanto sociais e financeiros.

“O meu trabalho nesta instituição, além disso que eu já disse, eu acho que às vezes fica um trabalho assim, meio incompleto até por falta de outros profissionais e por falta mesmo de recursos e de apoio dentro da própria instituição, porque a instituição depende de várias verbas, até de, depende da Promoção Social e, às vezes, agente não encontra muito respaldo nisso tudo, então eu acho que fica um trabalho meio incompleto. Poderia ser bem melhor se tivesse os recurso da comunidade, se tivesse apoio, condições, se tivesse uma sala adequada para fazer as reuniões, onde os pais podem se expressar sem os funcionários estejam escutando e depois saio uma fofoca. Então, fica um trabalho incompleto, agente fica assim meio capengando, dentro da instituição.”  
(Aparecida)

Entretanto, há relatos que são bastante otimistas em relação a própria atuação profissional, considerando-se profissionais atuantes e comprometidos.

“Eu acho que meu trabalho está sendo bom. Idéias novas eu sou uma pessoa que gosta de trabalhar em equipe.” (Glória)

“Eu acho meu trabalho ótimo, é uma coisa que eu gosto de fazer, acho ótimo. Pq acho que desde o momento que vc consegue alcançar o seu objetivo e fazer um trabalho que é gratificante lá na frente, pra mim é muito importante.” (Vicente)

Avaliamos a existência de uma visão humanitária no fazer profissional, de voluntariado que deve ser valorizado, mas que se complexifica quando este assume o lugar de um profissional, o que não condiz com a realidade dos vínculos trabalhistas dos profissionais. Observamos uma cultura que crê que o trabalho com crianças e adolescentes deva partir de uma ação de caridade, desprofissionalizando as ações sociais referentes a esta parcela da população, restringindo-a a ações de cunho clientelistas, com ênfase em um trabalho baseado no favor como meio de oferecer benefícios sociais que são, na verdade, direitos, dos cidadãos.

Em nossa avaliação, o posicionamento dos profissionais com relação à sua própria atuação dá indícios de possibilidades de intervenção e rediscussão de práticas existentes. Neste sentido, avaliamos que os profissionais encontram-se bastante abertos a novos conhecimentos e revisão de suas atuações. Desta forma, questionados quanto à necessidade de alteração no trabalho desenvolvido pela instituição e em sua atuação profissional apontam o seguinte,

“A estrutura da casa, não tem espaço, é pequeno. Na verdade a Casa Abrigo precisa ser remontada. O número de funcionário não é suficiente pra atender as necessidades da casa, e acho que bastante coisa deveria ser mudada. Na minha atuação, eu acho que eu preciso ser mais, deixar de ser mãezona, né? Sei lá, ser mais técnica porque eu acabo me envolvendo emocionalmente com as crianças e adolescentes, na maneira não de tratar, mas eu sofro muito com isso, com a maneira com que às vezes eles chegam, com o procedimento. Eu queria assim, ser mais técnica, não ter tanta emoção.” (Glória)

“O que eu acho que pode ser alterado seria toda a estrutura, teria que mudar uma estrutura, tá? De prefeitura mesmo, a nível de prefeitura. Isso eu já falei várias vezes, teria que trocar alguns funcionários para que isso melhorasse e trouxesse algumas coisas produtivas. A própria infra-estrutura da instituição teria que ser mudada.” (Aparecida)

“É difícil, tem muita coisa que podia ser melhorada. O CT é um órgão autônomo, mas ele depende muito de um órgão público pra se estruturar e o CT precisa ser estruturado de forma, hoje ele ta estruturado de uma forma que dá pra trabalhar, mas poderíamos ter mais estrutura pra poder o CT ter mais condições de trabalho, dessa forma, é uma forma de estruturação de CT. Isso ajudaria muito.” (Jorge)

“Os nossos governantes, né? Fazer política pública voltada pra criança e pro adolescente pq hoje aqui em Itatiaia não tem nada pra oferecer pra criança e pro adolescente e valorizar mais o trabalho dos conselheiros tutelares. Isso aí em nível nacional. Os conselheiros muitas vezes não são valorizados pelo trabalho que fazem. **Na atuação do CT? (entrevistadora)**. O que eu acho é o nós estamos fazendo agora. Nós colocamos mais, nós atendíamos dois dias por semana e dois pernoite, agora estamos atendendo três dias por semana e três pernoite.” (Vicente)

A partir os dados apresentados pela pesquisa com os profissionais atuantes no SGD podemos fazer algumas observações quanto às práticas realizadas em prol da defesa dos direitos das crianças e adolescentes institucionalizados, em especial o direito à convivência familiar.

Inicialmente, observamos um conceito de família muito pouco abrangente e que, na nossa realidade, limita em muito o acesso de grande parte dos arranjos familiares hoje existentes. Sendo assim, esta visão limitada de família abre margem para conceituação de família como desestruturada, incompleta quando na realidade o dado arranjo ou rearranjo familiar busca se adequar à realidade social vivida pelo núcleo familiar que se apresenta.

Neste bojo, esta questão traz rebatimentos sérios à forma como se busca realizar a reintegração familiar, primando, assim, pelo direito à convivência familiar. O que pudemos perceber neste sentido foi uma intensa centralidade na família quando nos referimos às motivações do abrigamento, devendo esta, se mobilizar para sofrer alterações caso deseje ter seus filhos de volta.

Esta é uma tendência que, podemos dizer, dificulta o acesso das famílias e o retorno das crianças e adolescentes ao lar, uma vez que, se

considerarmos a estrutura social, a família, sozinha, não tem condições de promover tamanha alteração fazendo jus ao desejado pelas equipes e que lhes garantam o direito a convivência familiar de seus filhos.

### **3.3.2. O direito a convivência familiar pela ótica das crianças e adolescentes institucionalizados**

Buscando analisar o outro extremo da questão da institucionalização de crianças e adolescentes é que realizamos entrevistas com as crianças e adolescentes da instituição do município.

Nestas entrevistas partimos de três eixos principais, relação com a instituição, relação com a família e relação com o mundo.

Foram realizadas quatro entrevistas, sendo com duas crianças e dois adolescentes. Objetivando manter sua privacidade, seus nomes foram alterados, sendo os apresentados fictícios.

Com relação ao primeiro eixo de análise, relação com a instituição, começamos indagando o que seria Abrigo para as crianças e adolescentes.

“O abrigo é que cuida da gente, que dá educação pra gente, pra gente não fazer bagunça. Ajuda agente, dá comida pra gente”.  
(Manuela)

“Pra mim é bom. Serve pra nós não fazer besteira, pra ficar lá, ué.”  
(Heloísa)

“Pra ajudar as pessoas que precisam. As pessoas que vem pra cá pra estudar” (Kátia)

Em sua maioria as crianças e adolescentes tem uma visão do abrigo como um lugar de cuidado, comparando-se a um internato, visão do senso comum introjetada por uma cultura clientelista que vê o abrigo como uma instituição de favor às crianças e adolescentes.

Questionados sobre os motivos que os levaram para o abrigo apontam para a desobediência à família, violência física, sexual e abandono.

Dentre os entrevistados, 75% já estiveram no abrigo outras vezes, o que demonstra, pelo número elevado, um trabalho pouco estruturado de reinserção familiar que impeça o retorno e a revitimização da criança ou adolescente além

da ausência de um acompanhamento pós-reinserção familiar conforme apontado pelos profissionais do abrigo.

100% das crianças e adolescentes entrevistados relatam sentir falta da família dentro do abrigo devido à relação impessoal que mantêm lá dentro, com poucos amigos e afeto.

Um dado alarmante se refere a 75% dos entrevistados relatarem já ter sofrido agressão física por parte de funcionários do Abrigo, o que denota a ausência de conhecimento das atribuições profissionais e direitos das crianças e adolescentes além de falta de capacitação para lidar com a demanda imposta à instituição.

As crianças e adolescentes apontaram pra pouca animosidade entre eles e os funcionários da instituição.

“Quando agente xinga eles, às vezes, eles falam: Aposto que sua mãe gostasse de você, você não estaria aqui. Aí eu falei pra ela, agente é uma coisa, vocês são outra. Às vezes agente bate de frente.” (Kátia)

O segundo eixo abordado na entrevista com as crianças e adolescentes diz respeito à sua relação com a família. Neste sentido, observamos que 50% vivia com a mãe e 50% com avós e tios.

Com relação ao contato que mantêm com a família, a metade relata não manter contato algum com a família e a outra metade diz manter bom contato.

“Não falo mais com eles, não tenho como falar com eles, com os parentes de Resende. Tenho uma tia em Barra Mansa, tenho ido visitar ela, é legal.” (Manuela)

“Não tenho ido visitar eles. Eles não vem me visitar, ninguém vem.” (Roberto)

“O contato é bom.” (Heloísa)

“Só não converso com uma irmã, com o resto é bom.” (Kátia)

Entretanto, todos relatam sentir falta da família e desejar voltar para casa apesar de apontarem o abrigo como um bom lugar.

O terceiro eixo de análise abordado pela pesquisa se refere à relação das crianças e adolescentes abrigados com o mundo. Todos os entrevistados apontaram sentir solidão dentro do abrigo, em especial nos momentos de tristeza. Questionados sobre o que fazem quando estão tristes, responderam neste sentido,

“Eu vou pra cama, fico deitado.” (Roberto)

“Fico no meu canto.” (Manuela)

“Eu fico num canto chorando.” (Kátia)

Observamos, neste sentido, uma impessoalidade no tratamento com as crianças e adolescentes. A orientação de atuação personalizada e em pequenos grupos onde se preserve a individualidade das crianças e adolescentes não parece, pelas falas dos entrevistados, ser seguida, ao contrário, não prioriza a autonomia das crianças e adolescentes nem tampouco seus anseios pessoais.

Segundo eles a vida que levam no abrigo não está muito boa. 50% avalia esta situação como ruim, 50% como razoável o que demonstra a influência de uma cultura de favor nas políticas sociais no município, ou seja, mesmo influenciados culturalmente em achar o abrigo um lugar de cuidado, de caridade, não o avaliam como um bom lugar para se viver em detrimento de sua família.

Sobre a possibilidade de sair do abrigo 50% afirmam não ter medo de sair da instituição. Os outros 50% apontam para uma incerteza sobre o que fazer fora do abrigo, temem a falta de oportunidades.

“Pra ir pra onde? Tenho medo do que eu fazer lá fora, se eu vou aprontar.” (Heloísa)

“Às vezes acho que vai ser bom, as vezes não.” (Kátia)



Com relação à perspectiva de vida ao sair do abrigo, os entrevistados são bastante otimistas, a maioria, 75%, apontam possibilidades que incluem a volta para a família.

“acho que vai ser bom” (Kátia)

“Ajudar meus avós, cuidar da minha sobrinha porque a mãe já não liga pra ela, cuidar dela, arrumar a casa para os meus avós.”  
(Heloísa)

“Vou pra casa da minha tia. Acho que vai ser legal, acho que vou gostar.” (Manuela)

Apesar do que se busca representar sobre o abrigo para as crianças e adolescentes, para eles, “a família natural ou substituta é sempre melhor do que qualquer instituição de internação” (VICENTE, 2004: 52). Observamos neles uma postura de valorizar o vínculo com a família dada sua proximidade através do afeto, ao invés do distanciamento pelo suposto abandono. Sendo assim, “se abandono existe, não se trata de crianças e adolescentes abandonados por seus pais, mas de famílias e populações abandonadas pelas políticas públicas e pela sociedade” (BECKER, 2004: 63).

Os dados apresentados pelas crianças e adolescentes abrigados reflete uma realidade que podemos considerar bastante alarmante. O fato de considerarem o abrigo um lugar de cuidado não os impede de tecer comentários quanto à impessoalidade e rispidez no atendimento oferecido a eles na instituição. Neste sentido, avaliamos a necessidade de reordenação das ações, em especial quanto tratamos da questão de que mais da metade das crianças e adolescentes já sofreram agressões físicas e psicológicas dentro da instituição.

O ECA traz determinações acerca da forma de atendimento às crianças e adolescentes institucionalizadas, devendo ser feito um atendimento personalizado para cada criança.

Com relação às suas famílias, o fato de os profissionais considerarem-

na inaptas a cuidar de seus filhos, não faz com que as crianças e adolescentes ainda a achem o melhor lugar para viver, neste sentido, todos apontam desejo de retornar para casa da família, seja ela nuclear ou extensa. Sendo assim, as crianças e adolescentes primam por seu direito a ter seus vínculos familiares preservados e garantidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do resgate histórico e tendo por base dados empíricos da realidade atual podemos constatar que ainda há muito o que se reordenar com relação à garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes institucionalizados.

Pelo que podemos perceber neste estudo, ainda permanece em muitas esferas públicas e privadas, a visão de que as famílias pobres não tem condições de ter seus filhos junto de si, uma vez que ainda são consideradas “desestruturadas”. Ora, mas o que significa esta desestruturação? E o que seria uma estruturação? A culpabilização das famílias pela institucionalização de seus filhos ainda dificulta em muito a reinserção familiar dos pequenos.

Um olhar restrito às famílias impõe longo tempo de institucionalização, assim como a ausência de um olhar mais amplo que constate que não são as famílias que abandonam seus filhos, mas elas que estão abandonadas, assim como seus filhos, a quem não é dado o direito de conviver com suas famílias, “na atualidade, ressaltam-se as competências da família, mas na prática, com frequência, cobra-se dos pais que dêem conta de criar seus filhos, mesmo que faltem políticas públicas que assegurem condições mínimas de vida digna” (RIZZINI, 2006: 18).

Na atualidade temos pela frente desafios duros, um deles se coloca através da persistência de um modelo assistencialista de gestão das políticas públicas que historicamente pautou o atendimento a população mais empobrecida e que é usuária desta política de proteção que se coloca através da medida de proteção de abrigo, mantendo-a pauperizada e sujeita a políticas clientelistas e coronelistas que impõe a política social como um favor.

Neste sentido, este tipo de política social desenvolvido com estas bases culminam com o afastamento das crianças e adolescentes de suas famílias. Isto porque existem algumas distorções e mitos que são fundamentais nesta trajetória. Com relação a intervenção na família e seus filhos, esta deveria ser uma exceção, mas não é, já que são muitos os que necessitam de auxílio

devido a política social excludente que se apresenta, sendo assim, o alvo desta intervenção é sempre a família pobre quando entende-se que a violação dos direitos da criança e adolescente parte da família e não do Estado que descumpra suas funções sociais para com sua população. Neste círculo vicioso há uma falta de articulação e clareza de atribuições na rede de atendimento a esta demanda, deparando-se a família como uma total ausência de apoio social.

Neste sentido, observamos total descumprimento do texto constitucional que determina responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado em suas diferentes esferas para com as crianças e adolescentes.

### Responsabilidade Compartilhada

<b>É atribuição da família</b>	Proteger, cuidar e educar suas crianças e participar em todas as instâncias de órgãos que elaboram políticas desenvolvam ações ou prestam serviços de atenção à criança.
<b>É atribuição da sociedade</b>	Organizar-se para participar da formulação de políticas dirigidas às crianças, contribuir na realização de ações em favor da criança e exercer o controle de tais políticas e ações.
<b>É atribuição do Estado</b>	<p>Formular, com a participação da sociedade, dos estados e dos municípios, a política nacional, coordenado estes esforços em âmbito nacional; estabelecer as normas gerais de funcionamento da política nacional e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios.</p> <p>Formular, com a participação da sociedade, dos municípios e da União, a política estadual, coordenando estes esforços em âmbito estadual, executando as ações no estado; prestar assistência técnica e financeira aos municípios.</p> <p>Formular, com a participação da sociedade, a política municipal, coordenado-a com as políticas estadual e nacional; executar programas, projetos e ações que concretizem as diretrizes de tais políticas.</p>
<b>Na esfera federal:</b>	
<b>Na esfera estadual:</b>	
<b>Na esfera municipal:</b>	

Proteger, cuidar e assistir as crianças e adolescentes, assim como suas famílias é uma tarefa que exige posturas de colaboração entre os diversos atores políticos e sociais numa perspectiva intersetorial que objetive a elaboração de planos e metas, de acordo com competências e responsabilidades, construídos a partir do diagnóstico da realidade da criança e do adolescente e de sua família.

Aí se vê a importância de se demarcar as diretrizes de um trabalho local de qualidade que mantenha o foco de análise e intervenção dos diferentes níveis de governo garantindo-se a intersetorialidade das políticas e dos programas que se destinam às crianças e adolescentes e suas famílias.

Neste mote, é preciso enfatizar a importância do ambiente familiar e cultural no trabalho de preservação dos vínculos e reinserção familiar tendo por base o direito à convivência familiar atribuída pelo texto constitucional e pelo ECA. Para tanto há ainda a necessidade da articulação de uma política de valorização e formação dos recursos humanos que atuam com crianças e adolescentes, em especial, os institucionalizados visando o desenvolvimento de uma percepção e conhecimento dos vários contextos e aspectos que se relacionam e definem os processos de desenvolvimento da criança e do adolescente “entre eles a família, ambiente em que vive, a rede de relações que existe em torno e do qual participa” (BRASIL, 2002: 76) visando a promoção de um melhor desenvolvimento da criança e do adolescente, além de sua reintegração familiar, seja na família de origem ou em família substituta.

Como nosso interesse foi discutir o direito à convivência família em instituições que oferecem medida protetiva de abrigo visando contribuir para o alcance da qualidade e eficácia das ações realizadas observamos a importância do atendimento personalizado às crianças e adolescentes abrigados que contribuiria para a afirmação dos direitos deste público e que se materializaria através da constituição de um Plano Personalizado de Atendimento para cada criança e adolescente.

A trajetória de atendimento às crianças e adolescentes institucionalizados no município de Itatiaia sempre foi pautada em políticas clientelistas e compensatórias, daí a dificuldade em se efetivar um reordenamento das ações que contemplassem o direito à convivência familiar

em detrimento das ações de massificação do atendimento.

Observamos, ao longo da discussão travada nas páginas anteriores, que este modelo de atendimento não possui respaldo legal uma vez que nossa atual legislação nesta matéria, o ECA, determina que o atendimento deve ser personalizado e em pequenos grupos, sendo assim, as necessidades individuais de cada criança e adolescente devem ser trabalhadas tendo em vista possibilitar a construção de seus projetos de vida, visando sempre, sua reinserção familiar e social efetiva e definitiva.

Neste sentido é que se demonstra a importância de se atender integralmente a cada criança e adolescente abrigados tendo em vista suas potencialidades e sua história de vida.

“A utopia está no horizonte.  
Me aproximo dois passos,  
se distancia dois passos.  
Caminho dez passos  
e o horizonte corre dez passos mais.  
Por mais que eu caminhe,  
nunca o alcançarei.  
Para que serve a utopia?  
Para isso, para caminhar.”

Eduardo Geleano

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. *Família no Brasil dos Anos 90: a precariedade nas condições de vida e de trabalho*. Revista Em Pauta – Faculdade de Serviço Social da UERJ, UERJ, RJ, n. 16 p.65-78, jan./jul. de 2000.

ALMEIDA, Ângela Maria (org). *Pensando a família no Brasil: da Colônia à Modernidade*, Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

AQUINO, Luseni M<sup>a</sup> Cordeiro. *A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito a convivência familiar e comunitária: a experiência de nove municípios brasileiros*. IN: SILVA, E. R. A. (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília. IPEA/CONANDA, 2004.

ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. RJ. Ed. Guanabara, 1981.

BARROS, Nívia Valença. *Violência intrafamiliar contra criança e adolescente. Trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social*. Rio de Janeiro, 2005. 248f. Tese de Doutorado - Departamento de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

BECKER, Maria Josefina. *A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece*. IN: KALOUSTIAN, Sílvio, M. (org). *Família brasileira, a base de tudo*. 6. ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

BEGHIN, Nathalie & PELIANO, Anna M<sup>a</sup> T.M. *O voluntariado nos abrigos: uma profissão de fé*. IN: SILVA, E. R. A. (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília.

IPEA/CONANDA, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, Isaura. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo, Cortez, Coleção Questões da Nossa Época – 3. ed. 2003.

BERETTA, Regina Célia de S. & MARTINS, Lilia C. O. *Estado, municipalização e gestão municipal*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 77 – *Assistência Social, políticas e direitos*. Ano XXV – Mar/2004.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política. Verbetes Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993.

BORGES, Cecília (org). *Revista da Academia Itatiaense de História*. N. 1, 2005.

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. *Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 87 – *Especial 2006 – SUS E SUAS*. Ano XXVI – Set/2006.

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. *Famílias e Políticas Públicas*. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amélia (orgs). *Família, Laços e Políticas Públicas*. IEe PUC/SP. Cortez – 2ª edição. 2005.

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo & NETTO, Jose Paulo. *Cotidiano: conhecimento e crítica*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo (org). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez/EDUC, 2003.

BRASIL. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de*



*Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília-DF: Conanda, 2006.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. MDS/SNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Comitê da Primeira Infância. *Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para gestores municipais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 1990.

BRASIL. *Constituição Federal da República*. 1988.

CAMPOS, M. S. e MIOTO, R. C.T. *Política de Assistência Social e a posição da Família na Política Social Brasileira*. *Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*. Brasília, v. 1, nº 1 (1º semestre, 1988), UnB.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8. ed – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes. 2<sup>a</sup> ed., 1993.

CONANDA. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento*/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília, 2007.

COSTA, Antônio Carlos G. *A família como questão social no Brasil*. IN: KALOUSTIAN, Sílvio, M. (org). *Família brasileira, a base de tudo*. 6. ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

DRAIBE, Sônia, 1990. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e*

*perspectivas*. IN: IPEA/IPLAN. Prioridades para a década de 1990. Brasília: IPEA/IPLAN. pp. 1-66. 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A questão da violência*. IN: SOUZA JR., José Geraldo de [ei al.] organizadores. *Educando para Direitos Humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*. Porto Alegre, 2004.

FLEURY, Sônia, 2002. *Qual política? Que social? – reflexões analíticas sobre a América Latina*. Trabalho apresentado no seminário Perspectivas de la política social en America Latina. Washington, D.C.: INDES. Texto digitado.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos*. RJ: Fiocruz, 1994.

FONSECA, Cláudia. *Crianças em Circulação*. Ciência Hoje, nº 66, vol.11, São Paulo: Cortez, 1990.

FREITAS, Rita de Cássia Santos. *Famílias em transformação: uma realidade atual*, Texto Didático, 2000.

LAURELL, Asa Cristina. *Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo*. IN: Estado e políticas sociais no neoliberalismo. 3° ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LESBAUPIN, Ives (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.181-199.

LOBATO, L. *Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios*. Trabalho, Educação e Saúde, 2 (1): 95-106, 2004.

LOPES, Márcia H. C. *O tempo do SUAS*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 87 – Especial 2006 – SUS E SUAS. Ano XXVI – Set/2006.

KOLOUSTIAN, Silvio Manoug. *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004. 6 ed.

MELLO, Simone Guerresi de & SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Quem cuida? O quadro de recursos humanos nos abrigos*. IN: SILVA, E. R. A. (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília. IPEA/CONANDA, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: uma pesquisa qualitativa em saúde*. 10. ed. – São Paulo: Hucitec, 2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Família e Serviço Social – contribuições para o debate*. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 55, São Paulo: Cortez, 1997.

PASSETTI, Edson. *Crianças carentes e políticas públicas*. In. Del Priore, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999. p. 347-375.

PAIVA, Beatriz A. de. *O SUAS e os direitos sócioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 87 – Especial 2006 – SUS E SUAS. Ano XXVI – Set/2006.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais*. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar*. In: SALES, Mione A., MATOS, Maurílio C. de e LEAL, Maria C. *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. *Desafios contemporâneos para a sociedade e a família*. Palestra proferida no Seminário sobre “Os Direitos Políticos da Família” promovido pela Comissão da família do Distrito Federal, como parte da programação do Ano Internacional da Família. Brasília – DF, 23 de março de 1994.

Revista Serviço Social e Sociedade n 87 – *Especial 2006 – SUS E SUAS*. Ano XXVI – Set/2006.

Revista Serviço Social e Sociedade n 83. *Especial 2005 – Criança e Adolescente*. Ano XXVII – Set/2006.

Revista Serviço Social e Sociedade n 77 – *Assistência Social, políticas e direitos*. Ano XXV – Mar/2004.

Revista Serviço Social e Sociedade n 71. *Especial 2002 – Famílias*. Ano XXIII – Set/2002.

RIBEIRO, Edilza Maria. *As várias abordagens da família no cenário do programa/estratégia de saúde da família (PSF)*. Revista Latino-Americana de Enfermagem, vol. 12, nº 4, 2004.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes das políticas públicas para infância no Brasil*. 2. ed. rev. – São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene & RIZZINI, Irmã & NAIFF, Luciene & BAPTISTA, Rachel (coord.) *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUC-Rio, 2006.

RIZZINI, Irene & RIZZINI, Irma *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene. *Criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)*. Rio de Janeiro, UNICEF, USU, 2000.

RIZZINI, Irene e RIZZINI, Irma. *“Menores” institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisa na década de 80*. In: FAUSTO, Ayrton, CERVINI, Ruben. *O trabalho e a rua; crianças e adolescentes no Brasil urbano*

dos anos 80. SP: Cortez Editora. Apoio UNICEF/FLACSO/CBIA, 1991. p.69-90

RIZZINI, Irma. *Assistência a infância no Brasil – uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro. Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993..

SOUZA, Marcelo M. C. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus. 1987.

SARTI, Cynthia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, Maria Liduina de O. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 83. *Especial 2005 – Criança e Adolescente*. Ano XXVII – Set/2006.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a percepção das instituições de abrigo*. IN: SILVA, E. R. A. (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília. IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, E. R. A. (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília. IPEA/CONANDA, 2004.

SOUZA, Celina. 2003. “Estado do Campo” da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. RBCS. Vol.18, n. 51, fevereiro.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 87 – Especial 2006 – SUS E SUAS. Ano XXVI – Set/2006.

SPOSATI, Aldaiza de Oliviera. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 8. ed – São Paulo: Cortez, 2003.

SZYMANSKI, Heloísa. *Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudanças*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 71. Especial 2002 – Famílias. Ano XXIII – Set/2002.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VICENTE, Cenise Monte. *O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção dos vínculos*. IN: KALOUSTIAN, Sílvio, M. (org). *Família brasileira, a base de tudo*. 6. ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

TAKASHIMA, Geney M. K. *O desafio da política de atendimento à família: dar vida às leis – uma questão de postura*. IN: KALOUSTIAN, Sílvio, M. (org). *Família brasileira, a base de tudo*. 6. ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita Yasbek. *As ambigüidades da assistência social brasileira pós 50 anos de LOAS*. IN: Revista Serviço Social e Sociedade n 77 – *Assistência Social, políticas e direitos*. Ano XXV – Mar/2004.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 2003.

# **ANEXO I**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA**  
**Profissionais do Abrigo**

- **Perfil:**
  - 1- nome:
  - 2- idade:
  - 3- escolaridade:
  - 4- profissão:
  - 5- estado civil:
  - 6- religião:
  - 7- renda:
  - 8- cargo:
  - 9- tempo na instituição:
  - 10- vínculo trabalhista:
  
- **Visão Geral:**
  - 1 Conhece o Eca? Qual a relevância dele para o trabalho em abrigos?
  - 2 Conhece o PNCFC? Qual a relevância dele para o trabalho em abrigos?
  - 3 Qual seu conceito de família?
  - 4 Qual seu conceito de Política Social?
  - 5 E de Política para Infância e para família?
  - 6 Como você identifica a aplicação do ECA e do PNCFC no trabalho que a instituição desenvolve?
  - 7 Houve mudanças na atuação junto à demanda à partir do PNCFC?
  
- **Visão Institucional:**
  - 1 Idade da instituição:
  - 2 Capacidade da instituição:
  - 3 Quantas crianças e adolescentes estão, hoje, abrigados?
  - 4 Qual o objetivo da instituição?
  - 5 Com que profissionais conta a equipe?
  - 6 Quais os projetos que a instituição desenvolve?
  - 7 Você identifica neles as diretrizes do ECA e do PNCFC? Quais?
  - 8 As crianças que estão institucionalizadas recebem visita ou visitam suas famílias?
  - 9 Quais as principais motivações para a institucionalização neste abrigo?
  - 10 Como você avalia estas motivações?
  - 11 Como é desenvolvido o trabalho da coordenação/equipe técnica do abrigo?
  - 12 Com quais objetivos?
  - 13 Existe acompanhamento familiar? Com que frequência?
  - 14 Como a convivência familiar é incentivada na instituição?
  
- **Visão da Criança:**
  - 1 Qual o perfil de crianças e adolescentes atendidos pela instituição?
  - 2 Como eles são recebidos? Quais os procedimentos?
  - 3 Qual a relação da instituição com as crianças? E dos profissionais com as crianças?
  - 4 Qual é a relação que se busca estabelecer?
  
- **Visão da Família:**
  - 1 Como é feito o primeiro contato com a família de uma criança abrigada?
  - 2 Existe horário estabelecido de visitas na instituição? Qual?
  - 3 Essas visitas são supervisionadas?
  - 4 Como se dá a relação da instituição com a família?
  - 5 É feita alguma avaliação/acompanhamento da situação sócio-familiar e econômica da família?
  - 6 Qual a visão que a instituição tem da família de uma criança abrigada?
  - 7 E a sua, enquanto profissional?
  - 8 Quais os motivos para a reintegração familiar?
  - 9 Qual o trabalho realizado pela instituição neste sentido?
  - 10 Como você avalia o seu trabalho na instituição?
  - 11 O que você acha que poderia ser alterado no trabalho desenvolvido pela instituição e em sua atuação profissional?



**ROTEIRO DE ENTREVISTA**  
**Crianças e Adolescentes**

- **Perfil:**

- 1- nome:
- 2- idade:
- 3- escolaridade:
- 4- religião:
- 5- tempo na instituição:
- 6- reincidente:

- **Relação com a instituição:**

1. O que você acha que lhe levou a vir para o abrigo?
2. Quando foi a primeira vez que veio para o abrigo?
3. Como foi tratado? Existe alguém em especial que você lembre?
4. Quais são suas atividades na Instituição?
5. Como é sua relação com os funcionários da instituição?
6. Você passou algum aniversário na instituição? Como foi?
7. Do que sente falta aqui dentro?
8. Depois do 1º Abridamento como foi voltar para a instituição novamente?
9. A que você atribui seu retorno ao abrigo?
10. Você sofreu violência física em alguma das vezes que veio para o abrigo?
11. Como é a relação entre você e os outros adolescentes/crianças?
12. Como é o contato entre vocês e os funcionários?
13. Diga-me algo que tenha sido bom para você que aconteceu durante alguma das vezes que esteve abrigado?

- **Relação com a família:**

1. Com quem você vivia na época que abrigado?
2. Como sua família reagiu na ocasião de seu abrigamento?
3. Como é seu contato com sua família?
4. Você os visita? Eles vêm te visitar? Quem vem?
5. Você sente falta deles? Gostaria de voltar pra casa?

- **Relação com o mundo:**

1. Quando você fica triste o que faz?
2. O que é mais difícil de suportar durante os períodos de abrigamento?
3. Como você avalia sua vida aqui no abrigo?
4. Na sua opinião para que serve o abrigo?
5. Você tem medo de sair do abrigo?
6. Qual sua perspectiva ao sair do abrigo?
7. Como você espera que seja sua vida ao sair daqui?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA** **Conselheiros Tutelares**

- **Perfil:**

- 1- nome:
- 2- idade:
- 3- escolaridade:
- 4- profissão:
- 5- estado civil:
- 6- religião:
- 7- renda:
- 8- cargo:
- 9- tempo na instituição:
- 10- vínculo trabalhista:

- **Visão Geral:**

- 1 Conhece o Eca? Qual a relevância dele para o trabalho em abrigos?
- 2 Conhece o PNCFC? Qual a relevância dele para o trabalho em abrigos?
- 3 Qual seu conceito de família?
- 4 Qual seu conceito de Política Social?
- 5 E de Política para Infância e para família?
- 6 Como você identifica a aplicação do ECA e do PNCFC no trabalho que a instituição desenvolve?
- 7 Houve mudanças na atuação junto à demanda à partir do PNCFC?

- **Visão Institucional:**

- 1 Qual o objetivo da instituição?
- 2 Com que profissionais conta a equipe?
- 3 Quais os projetos que a instituição desenvolve?
- 4 Você identifica neles as diretrizes do ECA e do PNCFC? Quais?
- 5 Quais as principais motivações para a institucionalização neste abrigo?
- 6 Como você avalia estas motivações?
- 7 Como é desenvolvido o trabalho do CT nos casos de crianças abrigadas?
- 8 Com quais objetivos?
- 9 Existe acompanhamento familiar? Com que frequência?
- 10 Como a convivência familiar é incentivada pelo CT?

- **Visão da Criança:**

- 1 Qual o perfil de crianças e adolescentes atendidos pela abrigados pelo CT?
- 2 Como é feita esta abordagem? Quais os procedimentos?
- 3 Qual a relação do CT com as crianças? E dos profissionais com as crianças?
- 4 Qual é a relação que se busca estabelecer?

- **Visão da Família:**

- 1 Como é feito o primeiro contato com a família de uma criança abrigada?
- 2 Como se dá a relação do CT com a família?
- 3 É feita alguma avaliação/acompanhamento da situação sócio-familiar e econômica da família?
- 4 Qual a visão que a instituição tem da família de uma criança abrigada?
- 5 E a sua, enquanto profissional?
- 6 Quais os motivos para a reintegração familiar?
- 7 Qual o trabalho realizado pelo CT neste sentido?
- 8 Como você avalia o seu trabalho no CT?
- 9 O que você acha que poderia ser alterado no trabalho desenvolvido pelo CT e em sua atuação?

# **ANEXO II**



































# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)