

**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Curso de Serviço Social**

O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para  
crianças e adolescentes no DF

Denise Rabello de Brito Franco

Orientadora: Luciana dos Reis Mendes Amorim

Brasília, Setembro/2007.



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Curso de Serviço Social**

O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para  
crianças e adolescentes no DF

**DENISE RABELLO DE BRITO FRANCO**

Orientadora: LUCIANA DOS REIS MENDES AMORIM

Monografia apresentada a Banca Examinadora da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Brasília - 2007

**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Curso de Serviço Social**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social - SER, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Assistente Social.

O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no DF

Denise Rabello de Brito Franco

Aprovado por:

---

Professora orientadora: Luciana dos Reis Mendes Amorim

---

Professor Doutor: Perci Coelho de Souza

---

Assistente Social: Julyana Ananda Lima Batista

Brasília, 1º de setembro de 2007.

*“Ao meu Mô, Carlos André, fonte de  
inspiração, por TUDO de bom que ele  
representa em minha vida”.*

*“Aos meus filhos, Alex e André Guilherme,  
pela compreensão, pelo tempo em que  
não pude estar com eles e pela alegria e  
incentivo que trazem a minha vida”.*

*“A meus avós Rabello e Esmeralda,  
Manel e Ilda, e a meus pais, João e  
Vanda, raízes da minha história”.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter-me permitido chegar até aqui.

À minha orientadora, Professora Luciana dos R. M. Amorim, por sua imensa sabedoria, dedicação e paciência nessa importante caminhada, ponte que me permitiu chegar até este dia.

Ao Carlos André, pela revisão gramatical e por ter estado ao meu lado nesses nove anos, sempre me motivando a querer ir além. Por seu amor incondicional, carinho e alegria contagiante de viver. Você é e sempre será meu eterno amor.

Ao meu filho Alex, que muitas vezes me pediu para desistir da monografia, porque queria mais atenção, mas que, por fim, entendeu que estou fazendo isso por nós. Adoro você, meu amor!

Ao André Guilherme, que, com um ano e onze meses, muitas vezes dormia sem me ver chegar em casa. Tenho certeza de que vamos recuperar todo esse tempo. Eu te amo, meu bebê!

À minha mãe, que sempre me incentivou, quando muitas vezes eu pensei em parar, nesses cinco anos e meio de Universidade de Brasília, quando tive que conciliar os papéis de estudante, dona-de-casa, mãe, esposa e servidora pública.

À Carol, minha irmã e “comadre”, por sua amizade e por ter-me ajudado tantas vezes na vida.

À minha avó, Dona Esmeralda, que rezou muito para que eu passasse no vestibular e vibrou junto quando saiu o resultado.

À Dora, minha sogra, por ter cuidado tão carinhosamente do meu bebê, como só as avós sabem fazer, me permitindo concluir esse delicado trabalho de pesquisa.

Ao professor Percy Coelho de Souza, por ter aceitado fazer parte da minha banca examinadora.

A amiga e assistente social Julyana Ananda Pereira Batista, pelos textos excelentes que guardou para mim, por tornar esses anos de UnB muito mais divertidos e, principalmente, por aceitar fazer parte da minha banca examinadora.

Aos meus colegas de sala, que tornaram mais fácil e agradável

esse percurso.

À Casa de Ismael, por ter-me aberto suas portas, permitindo, assim, o desenvolvimento dessa pesquisa.

Ao Paulo Henrique, meu chefe, que muitas vezes me concedeu um horário muito especial de trabalho, contribuindo imensamente para que eu conseguisse completar esses 26 últimos créditos necessários a minha formatura.

E, finalmente, a todos que Deus de alguma forma colocou em meu caminho, contribuindo para que eu chegasse até aqui, o meu MUITO OBRIGADA!

*“O grau de civilização de uma sociedade não se exprime somente em termos de capacidade da tecnologia, do desenvolvimento das artes ou de progresso econômico; ele se avalia também pelo que é feito em favor da justiça, da generosidade, da eqüidade... e, nesse contexto, o lugar que é reservado às crianças é essencial.”*

Raymonde Dury

## **RESUMO**

This search is the product of the discipline of graduation of Work Completion of course, offered by the Department of Social Service of the University of Brasilia-UnB, in the second half of 2007.

Its objective is to enable the identification, deepen the debate and knowledge about the situation of institutionalization of children and adolescents in order to guarantee the right to family and communal coexistence.

In light of Law 8.069/90, was made an assessment on the conditions



of service in the House of Ishmael-Children's Home, an institution that houses children and adolescents in Brasilia / DF, in the constitutional right to friendly family and community, in addition to an analysis of the main policies of social assistance directed toward the family.

## **ABSTRACT**

This search is the product of the discipline of Graduation Working Completion of the Course, offered by the Department of Social Service of the University of Brasilia-UnB, in the second half of 2007.

Its objective is to allow the Identification, deepen the debate and knowledge about the situation of Institutionalization of children and adolescents in order to guarantee the right to family and communal coexistence.

In light of Law 8.069/90, has been Appraisal on Conditions of care in the house of Ismael-Equipment of the Child, Institution that houses children and adolescents in Brasilia/DF regarding the constitutional right to coexistence family and community, in addition to a review in major social welfare policies towards the family.

## SUMÁRIO

<i>Lista de ilustrações</i> .....	10
<i>Lista de gráficos</i> .....	11
<i>Lista de abreviaturas e siglas</i> .....	12
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<i>Metodologia da pesquisa</i> .....	14
 <b>CAPÍTULO I</b>	
<i>1 - Reconstrução Histórica da Infância e da Adolescência no Brasil</i> .....	18
 <b>CAPÍTULO II</b>	
<i>2 - O Cenário da Política de Assistência Social na contemporaneidade</i> .....	30
 <b>CAPÍTULO III</b>	
<i>3 - A proteção social, por meio dos abrigos, como garantia de direitos</i> .....	35

3.1 - Perfil da criança e do adolescente institucionalizado .....	43
3.2 - Perfil das famílias dos abrigados.....	45
3.3 - A matricialidade sócio-familiar e a proteção social .....	48
 <b>CAPÍTULO IV</b>	
4 - Pesquisa de campo. ....	54
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>59</b>
 <b>ANEXOS</b>	
ANEXO 1 - Questionário aplicado na CASEL .....	62
ANEXO 2 - Respostas ao questionário .....	64
 <b>LEGISLAÇÃO UTILIZADA</b>	 <b>66</b>
 <b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b>	
 <b>FIGURA 1 - Roda dos Expostos</b>	
 <b>FIGURA 2 - Asilo para menores no Pará</b>	
 <b>FIGURA 3 - Menina trabalha em fábrica de tecidos</b>	
 <b>FIGURA 4 - Febem de São Paulo – Ano de 2006</b>	
 <b>FIGURA 5 - Abrigo em Brasília – Casa-Lar nº 3</b>	

**FIGURA 6** – Menino de doze anos trabalhando nos canaviais de cana-de-açúcar

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**GRÁFICO 1** - Crianças e adolescentes abrigados, na CASEL, por faixa etária.

**GRÁFICO 2** - Crianças e adolescentes abrigados, na CASEL, segundo o vínculo familiar.

**GRÁFICO 3** - Motivos do ingresso de crianças e adolescentes na CASEL, segundo a frequência.

**GRÁFICO 4** - Principais atividades desenvolvidas pela assistente social na instituição, de acordo com o informativo da CASEL.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CASEL - Casa de Ismael - Lar da Criança

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CM - Código de Menores

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social

DNC - Departamento Nacional da Criança

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FIA - Fundo para a Infância e Juventude

LA - Liberdade Assistida

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

NOB - Norma Operacional Básica da Assistência Social

PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS - Plano Nacional de Assistência Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSC - Prestação de Serviços à Comunidade

REDE SAC - Rede de Serviços de Ação Continuada

SAM - Serviço de Assistência ao Menor

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **INTRODUÇÃO**

No Brasil, em termos práticos, a problemática da questão da criança e do adolescente tem sido negligenciada, relegada a um segundo plano. Com o passar dos anos, devido às características intrínsecas ao processo de desenvolvimento capitalista, com seu modelo excludente, concentrador de renda, exacerbador de questões sociais, tem ocorrido um agravamento desse quadro.

Neste mundo globalizado, as crianças são as principais vítimas do perverso processo de desenvolvimento. Entende-se que é inaceitável que a sociedade brasileira seja incapaz de prover o atendimento das necessidades básicas da maioria de suas crianças.

Hoje, muito embora o país disponha de uma legislação avançada sobre o assunto, as políticas públicas não conquistaram patamar semelhante. Há uma latente necessidade de se romper com o ideário de que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA é utópico e que não tem como ser implementado.

De acordo com os dados mais recentes a respeito da infância e adolescência divulgados pelos órgãos que protegem a infância no país, aproximadamente 27,4 milhões de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos estão privados de seus direitos básicos e vivem em famílias cuja renda não ultrapassa meio salário mínimo per capita. Destas, aproximadamente 30% estão em estado de miséria absoluta; 40% das crianças brasileiras são pobres (Folha de São Paulo, 1997); 800 mil crianças, com idade entre 7 e 14 anos, estão fora da escola, entre elas, 500 mil negras (UNICEF); das crianças e adolescentes trabalhadores domésticos no Brasil, 72% não conhecem seus direitos - nunca ouviram falar no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, 55,5% não tiram férias, 64% recebem menos de um salário mínimo e trabalham mais de quarenta horas semanais (Pastoral da Criança, 2002); a mortalidade infantil é de 26 mortes por mil, de acordo com dados do IBGE 2003 (Pastoral da Criança).

A promotoria da Infância e Juventude de São Paulo estima que, só na capital paulista, mais de 100 mil crianças trabalhem para o tráfico de drogas e entorpecentes; 69% dos abusos sexuais denunciados no Brasil têm como vítima crianças de até 11 anos de idade (Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Estado de São Paulo/2003); o Brasil tem um número incontável de meninas entre 10 e 15 anos vivendo na prostituição; os programas sociais dos governos federal, estaduais e municipais não têm cumprido suas metas e nem diminuído as desigualdades.

Esses dados demonstram a dramática situação em que se encontram milhões de crianças e adolescentes brasileiros, que, inicialmente, tiveram suas problemáticas tratadas como caso de polícia e, depois, transformaram-se em clientela de programas assistenciais.

Nos corredores do Congresso Nacional, fala-se, em nome da sociedade brasileira, sobre a diminuição da maioridade penal. Porém, a sociedade não percebe que é preciso cuidar de suas crianças, pois elas são o presente e ao



mesmo tempo o futuro do país.

Para fins didáticos, conforme definido no ECA, observa-se que criança é todo aquele que possui entre 0 e 12 anos incompletos, e adolescente, o que possui entre 12 anos completos e 18 anos incompletos.

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

Este trabalho se propõe à realização de pesquisa de caráter predominantemente qualitativo, muito embora sejam utilizadas fontes quantitativas tais como dados estatísticos relevantes na problemática estudada, com enfoque na documentação pertencente à Casa de Ismael – Lar da Criança, no intuito de traduzir a realidade daquele espaço no que diz respeito ao tema deste estudo. Além disso, subsidiariamente, será adotada a prática de entrevista, semi-estruturada, com pessoas do corpo diretivo da instituição, do quadro técnico operacional e também com as próprias crianças e adolescentes, a fim de reunir informações significativas para o alcance dos objetivos aqui definidos. Durante a fase inicial foi feito o levantamento bibliográfico e documental.

O método dialético, no qual o materialismo histórico-estrutural se insere, é o caminho que orienta a análise do tema aqui proposto, pois leva em consideração tanto a dimensão qualitativa quanto a dimensão quantitativa, apresentando a análise da estrutura, da história e a ação dos seres humanos de forma relacionada, na reflexão sobre os fenômenos estudados. Essa visão relacionada permite uma análise mais aprofundada da realidade. O método dialético permite, por sua vez, estudar os fenômenos de maneira ampliada, entendidos como processos complexos não acabados que estão em constante movimento.

Pela dimensão teórica, a pesquisa utiliza-se de quadros teóricos referenciais para a análise de dados quantitativos. Nesse sentido, são usadas fontes bibliográficas secundárias obtidas mediante a técnica de coleta de dados intitulada entrevista simulada e também por meio de entrevistas empíricas.

A entrevista simulada consiste em “entrevistar” um texto ou conjunto de textos acerca de uma temática específica, previamente selecionada, dada a relevância das idéias do autor. Utiliza-se de um instrumento de pesquisa, a saber, um roteiro de questões, a partir do qual se pretende extrair as principais idéias e propostas de um determinado autor, visando construir um quadro teórico referencial. Esta é uma técnica de coleta de dados secundários.

Outra técnica de coleta de dados secundários empregada no curso desta pesquisa é a organização de matérias jornalísticas de teor científico e concernentes aos temas tratados neste projeto, divulgadas em grandes veículos de comunicação, notadamente jornais e periódicos de grande circulação. A partir de recortes, são construídas pastas – *clippings* – acerca dos diversos temas abordados na pesquisa, que propiciam a renovação de informações sobre os debates que permeiam o estudo.

A pesquisa também coleta dados primários obtidos em entrevistas concedidas por especialistas sobre a problemática estudada, além da técnica de observação.

A observação serve como uma contraprova na entrevista, por proporcionar a análise de outros elementos que não a fala do entrevistado, tais como gestos, pausas, demonstração de desconforto ou argumentos evasivos no que tange a determinadas questões apresentadas.

Desse modo, a pesquisa em apreço guia-se pelo método histórico-estrutural, que, por ser dialético, permite que se analise o objeto da pesquisa, as

influências que a institucionalização exerce sobre as crianças e adolescentes, de maneira a estabelecer o processo histórico, sua organicidade social e o exame comparado das semelhanças e diferenças existentes no fenômeno social estudado. Os conceitos empregados e os resultados advindos refletem a realidade empírica e demonstram a relação existente entre todos os elementos estudados.

É a família, em um primeiro momento, a responsável pela socialização do indivíduo. Cabe a ela transmitir a seus membros o valor social e moral pertinente ao convívio em sociedade. Na falta ou impossibilidade da família em cumprir seu papel, esse deve ser assumido pelo abrigo. No entanto, apreende-se que a maioria dos jovens institucionalizados teve/tem sua personalidade e desenvolvimento intelectual formados em um ambiente adverso ao seu crescimento psicossocial e cognitivo, tornando-se assim mais vulneráveis ao comportamento violento e às questões socioeconômicas. De acordo com Roberto Silva:

*“A dinâmica de institucionalização redundará em graves conseqüências se, por exemplo, essa criança for encaminhada para adoção ou colocada em família substituta. Nos primeiros meses, a criança será objeto da atenção e da curiosidade de todos, mas passado o período da novidade, logo os pais, os irmãos e, eventualmente, outros parentes, amigos ou vizinhos perceberão que ela é uma criança diferente. Diferente no exercício da sociabilidade, diferente na expressão da afetividade, diferente no rendimento escolar e diferente nos hábitos e costumes também.” (2004, p. 64)*

Porém, para uma melhor compreensão desse complexo fenômeno social, é necessário lançar-se sobre diversos fatores estruturais de nossa sociedade e conectá-los a fim de buscar soluções, com base científica, para reorganizar a esfera de políticas públicas voltadas para a promoção da família, visando, assim, que estas não abram mão de suas crianças e adolescentes.

*“Sem pesquisas científicas rigorosas e isentas, não haverá políticas públicas consistentes, nem preventivas, nem reparadoras-policiais. Essa*

*tese que, felizmente, já é um truísmo para as demais áreas temáticas (sociais, econômicas, etc...), ainda é original na área da segurança pública.”*  
(SOARES e VIANA, 2003)

# **CAPÍTULO I**

## **RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL**

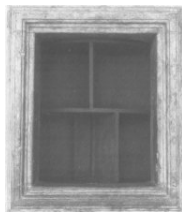
A dramática situação da infância nos dias atuais gerou uma série de questões a serem debatidas. De acordo com o Professor Pedro Demo (1999), tem-se a impressão de estar diante de uma problemática inteiramente nova, enquanto, na verdade, está-se apenas diante de uma nova fase do capitalismo. Trata-se da *mesma questão social*, porque o “capitalismo ainda é aquele”.

Comumente se pensa no surgimento da questão social no Brasil a partir da industrialização, quando se tornam mais evidentes os embates entre duas classes antagônicas: proletariado e capitalistas. Porém, sabe-se que esse fenômeno emerge do período escravocrata, em que a maior parte da população brasileira (negra) era tratada em condições subumanas. A industrialização e a explosão demográfica nas cidades apenas tornaram mais evidentes questões antes ocultas.

No período que abrange os séculos XVI e XVII não houve, no Brasil, nenhuma instituição pública que atendesse a infância em situação de risco. Desde o início, praticamente, todas as ações de atendimento às crianças eram feitas pela Igreja, de modo que, no Brasil-Colônia, a Companhia de Jesus foi praticamente a única a se preocupar com as crianças órfãs/abandonadas, desenvolvendo, no que veio a ser chamada de “Casa dos Muchachos”, alguns projetos de catequese, ensino da escrita, leitura etc.

O abandono e o infanticídio foram práticas usuais desde o tempo da colonização brasileira. A roda dos expostos surgiu como uma alternativa para se evitar esses males. Ela teve origem na Itália, durante a Idade Média, e foi uma das instituições brasileiras que teve maior tempo de duração, passando pelos três

grandes regimes de nossa história: Colônia, Império e República, sobrevivendo até meados da década de 1950.



Roda dos Expostos do Convento  
de Santa Clara do Desterro,  
em Salvador (BA)

No século XVIII, algumas iniciativas de atendimento à criança abandonada no Brasil ocorreram, de acordo com a tradição portuguesa, por meio das rodas dos expostos, instaladas nas Santas Casas de Misericórdia. A princípio foram criadas nas três principais cidades do país: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789). Após esse período, foram surgindo novas rodas em outras cidades.

Logo que uma criança era levada para a roda dos expostos, a rodeira procurava colocá-la em uma família substituta aos cuidados de uma ama-de-leite, que deveria se encarregar dela até os três anos de idade; após esse período, procurava-se estimular a ama para que ficasse com a criança sob sua guarda. Caso isto ocorresse, a Santa Casa de Misericórdia pagava uma pequena quantia à ama até que a criança atingisse idade entre 7 e 12 anos, a depender do caso. A partir daí, a família substituta poderia explorar o trabalho daquela criança de forma remunerada ou da maneira mais comum: em troca de casa e comida. Porém, grande parte das amas só ficava com as crianças enquanto recebiam por isso, de modo que essas crianças eram abandonadas à própria sorte. Vivendo nas ruas, acabavam por praticar pequenos furtos ou mesmo se prostituir para garantir a sua sobrevivência.

Cabe destacar a grande importância que as rodas tiveram, já que, praticamente por um século e meio, foi a única forma de assistência, no Brasil,

dada às crianças rejeitadas.

Antes da existência da roda dos enjeitados, os meninos e meninas abandonados deveriam ser assistidos pelas Câmaras Municipais, mas, por falta de recursos, ou mesmo de vontade política, isso nunca ocorreu de fato e a maioria das crianças abandonadas acabava por morrer de fome, frio ou até devoradas por animais. Algumas famílias pegavam essas crianças para criar, movidas pelo espírito da caridade ou mesmo em busca de mão-de-obra gratuita e fiel, o que as tornava muito melhores do que um escravo. Porém, de acordo com Maria Luíza Marcílio, a maioria dessas crianças nem sequer chegava à vida adulta, de modo que o índice de mortalidade entre as crianças submetidas às rodas, às Câmaras Municipais ou criadas em famílias substitutas mostrou-se altíssimo, superando todos os segmentos sociais da época, inclusive o de escravos.

*“Criar representava pura e simplesmente cercar os menores de cuidados que permitissem o seu crescimento de forma que eles viessem a atingir a idade adulta, sendo paralelamente explorados como trabalhadores; e educar representava não só cercar os menores de cuidados, mas infundir-lhes princípios morais e instruí-los em relação às primeiras letras.”*

De acordo com Graciani (apud AMORIM), no final do século XIX, já no Brasil-República, a questão da criança passou a ser vista como “problema social”, dado que a abolição da escravatura e a imigração de mão-de-obra européia, entre outras causas, significaram um grande número de crianças vivendo nas ruas. Ocorreram diversas críticas, relatadas em artigos/crônicas de jornalistas, que denunciavam essa questão tão problemática. Muito embora ainda houvesse diversas questões a serem enfrentadas, o período republicano pode ser considerado, em relação aos anteriores, como um avanço na trajetória da legislação brasileira relativa à população infanto-juvenil, com uma participação maior do Estado.

Em 1890 foi criado o Código Penal, com base no critério biopsicológico, o qual fixou em catorze anos a idade de inimputabilidade penal, e

em 1891 foi promulgado o Decreto nº 1.313, que estipulou a idade mínima de doze anos para o trabalho. Com isso, a questão da infância foi passando paulatinamente da esfera religiosa para a esfera jurídica, muito embora, em sua fase incipiente, a assistência ainda fosse vista como uma espécie de “caridade oficial”.

Asilo Santo Antônio da Prata para menores desvalidos (Pará, 1898)

O primeiro estabelecimento público de atendimento ao “menor” foi criado, no Rio de Janeiro, no ano de 1922.

No século XIX, houve um êxodo em massa das populações rurais para as cidades, de modo que existiu uma grande desestruturação nas famílias. As mães, que antes trabalhavam apenas em casa, tiveram de entrar no mercado de trabalho, e a infância e seus problemas, que antes eram relegados à esfera familiar, começaram a ser “visíveis”. Nesse contexto, as crianças passaram a ser denominadas “menores”. Vale lembrar que o termo não foi aplicado aos filhos das classes média e alta, mas somente aos pertencentes às classes menos favorecidas, definidos como abandonados ou delinqüentes.

No ano de 1923 foi criado o primeiro Juizado de Menores no Brasil, tendo como o seu primeiro juiz o magistrado José Cândido de Albuquerque Mello Mattos.

Em 1927 foi promulgado o Código de Menores, conhecido como Código Mello Mattos, considerado o primeiro marco documental legal relativo aos menores de dezoito anos do Brasil. Embora o código ainda mantivesse a visão de que a questão social deve ser resolvida como um caso de polícia, ele também pode ser considerado uma conquista na luta pelos direitos das crianças/adolescentes, já que seu art. 1º expressava:

*“Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código.”*



O código denominou de “expostas”, “abandonadas”, “vadias”, “mendigas” e “libertinas”, respectivamente, as crianças menores de sete anos, os menores de dezoito anos, os atuais meninos de rua, os que pedem esmola e os que freqüentam prostíbulos. Além disso, estabeleceu, em seu artigo 131, o intervencionismo oficial no âmbito da família, dando poderes aos juízes e aos comissários de menores para vistoriarem suas casas e quaisquer instituições que se ocupassem dos menores.

A Carta Constitucional de 1934, em seu artigo 121, § 1º, proibiu o trabalho de menores de catorze anos - salvo se esses obtivessem ordem judicial -, o trabalho noturno aos menores de dezesseis anos e o trabalho nas indústrias insalubres aos menores de dezoito anos.



Menina de seis anos trabalha em  
fábrica de tecidos no Rio de Janeiro

Em 1940, com o objetivo de coordenar as atividades de atenção à população infanto-juvenil, foi criado o DNC – Departamento Nacional da Criança – por meio do Decreto nº 2.024. Em 1941 foi criado o SAM – Serviço de Assistência ao Menor, que tinha como base o ideário de que cabia ao Estado e suas instituições o dever de recuperar a infância, de modo a reintegrar o “menor” à sociedade como um futuro trabalhador.

De acordo com Costa (1992, p. 82) (apud AMORIM):

*“Assim o menor era visto como ameaça social e o atendimento a ele*

*dispensado pelo poder público tinha por fim corrigi-lo, regenerá-lo pela reeducação, a fim de devolvê-lo ao convívio social desvestido de qualquer vestígio de periculosidade, cidadão ordeiro, respeitador da lei, da ordem, da moral e dos bons costumes.”*

Em 1946 foi promulgada a Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil, que, em seu artigo 157, IX, manteve as proibições da Carta de 1934 relativas ao trabalho do menor, porém ampliou para dezoito anos a idade para o trabalho noturno.

Em 1948 começou a funcionar o primeiro posto da Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) no Brasil.

Na década de 1960 o Brasil passou a adotar políticas de institucionalização visando à proteção do menor, tais como a Lei 4.513/64, que criou a PNBEM - Política Nacional de Bem-Estar do Menor - e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

No primeiro ano do regime militar o Serviço de Assistência ao Menor – SAM - foi extinto, trinta anos após a sua criação, em razão da grande pressão social havida em função dos maus tratos e das práticas repressivas utilizadas.

No ano de 1979 foi promulgada a Lei 6.697 – novo Código de Menores. Com caráter essencialmente assistencialista, objetivava a padronização das ações estatais sobre o menor por meio de órgãos executores uniformes em seu conteúdo, método e gestão.

A transição do Código de Menores de 1927 para o de 1979 ocorreu efetivamente com a criação da Funabem em dezembro de 1964, que modelou a criação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs, ainda hoje existentes em alguns estados brasileiros.

A década de 1980 se caracterizou pelo início do processo de redemocratização do país, de forma que a legislação e as políticas destinadas aos “menores” passaram a ser vistas como representativas do autoritário período anterior.

No ano de 1986, em razão das grandes pressões por parte da sociedade, no governo do então presidente José Sarney, a Funabem passou para o Ministério do Interior, que, na época, era responsável pelas áreas sociais e de desenvolvimento. No mesmo ano, foi criada a Comissão Nacional da Criança e Constituinte.

No final do século XX, após a homologação da Constituição Federal de 1988 e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990), a infância passou a ser vista de uma forma diferente. Houve uma reformulação de diversos conceitos e, com isso, as crianças e adolescentes, que tinham sua vida regida pelo Código de Menores (1927/1979), começaram a ser vistas como sujeitos de direitos, amparados pelo Estado. Cabe ressaltar que essa nova visão da infância não é fruto da caridade dos governantes, mas resultado de uma longa luta da sociedade civil em busca de seus direitos.

De acordo com Faleiros, 1997 (apud AMORIM):

*“A cidadania se fortalece nas relações Estado/Sociedade, nas mediações concretas das políticas sociais, que se tornam o campo de intervenção da acessibilidade, apoio e exercício dos direitos civis, políticos, sociais, ambientais, éticos, que foram construídos historicamente, através das leis, normas, costumes, convenções que fazem com que os indivíduos sejam reconhecidos como membros ativos de uma determinada sociedade, podendo exigir dela os seus direitos, ao mesmo tempo que ela lhe exige determinados deveres comuns. Os deveres do Estado são, por sua vez, direitos do cidadão.”*

Em 1990 a Funabem foi extinta, em decorrência da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, e em seu lugar foi criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – FCBIA. Esta foi instituída dentro do Ministério da Ação Social e tem como objetivo contemplar os novos princípios do ECA, além de realizar a integração com outras esferas de governo.

Com a aprovação do ECA, os orfanatos caíram em desuso e seu modelo estrutural foi substituído pelos atuais abrigos. Pode-se dizer que a grande diferença entre eles é que o orfanato mantinha as crianças indefinidamente ou até que se conseguisse uma família para adotá-las, ao passo que o abrigo tem como principal característica o caráter temporário, devendo servir de apoio até que a criança possa voltar ao convívio da família, ou possa ser colocada em família substituta.



Pais sociais juntamente com  
crianças e adolescentes de uma Casa-Lar no DF

Weber, em seu artigo “Filhos de ninguém – abandono e institucionalização de crianças no Brasil”, afirma que, apesar de nos dias atuais não existirem mais as "Rodas dos Expostos", o Brasil ainda possui diversas instituições de internamento de crianças, chamadas de "Unidades de Abrigo", o que, para ele, não passa de um modelo eufemista da antiga Roda.

Desde sua criação, o Estatuto da Criança e do Adolescente vem demandando grandes mudanças das instituições que trabalham na área da atenção à infância e à adolescência. O Estatuto apresenta uma nova concepção de direitos e caminha em direção aos princípios da doutrina da proteção integral. O ponto crucial dessas mudanças é a superação do enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento. A direção a ser seguida é, sem dúvida, a dos modelos que contemplam ações de caráter emancipatório, com base na noção de cidadania e na visão de crianças e adolescentes como sujeitos

de direitos. Em especial, deve-se dar ênfase à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, que representa uma das principais privações a que são submetidas as crianças e os adolescentes abrigados.

A visão a respeito do conjunto de medidas a serem tomadas em relação à população infanto-juvenil em situação de risco nem sempre teve esse caráter emancipador e passou por diversas mudanças históricas.

Ao analisar comparativamente as Leis 6.697/79, antigo Código de Menores – CM, e 8.069/90, o atual Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, é possível perceber uma clara mudança de paradigmas, e o grande diferencial entre eles é o caráter participativo do Estatuto, já que este foi elaborado com a participação de diversos movimentos sociais. Ele ecoa a democracia, conquistada pelos brasileiros há pouco mais de vinte anos, se refletindo a partir da mudança de mentalidade da sociedade em relação às suas crianças e adolescentes, e se revelando pela prática da participação popular, de modo a gerar uma nova ordem jurídica.

Todavia, existem outras alterações que denotam as atuais mudanças de paradigmas, como, por exemplo, o caráter universal dos direitos conferidos, que consiste no reconhecimento legal do direito de todas as crianças e adolescentes à cidadania, independentemente de sua classe social (Pino, 1990). Enquanto o antigo Código de Menores destinava-se tão-somente àqueles que se encontravam em "situação irregular", o Estatuto reforça que “todas” as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos.

O Código de Menores foi marcado por seu caráter discriminatório, e comumente associava a "delinquência" à pobreza, encobrindo as reais causas das dificuldades vividas pelas classes menos favorecidas, a crescente desigualdade de renda e a falta de alternativas de sobrevivência. Dessa forma, os aparelhos estatais tratavam os mais pobres como se estes tivessem um comportamento desviante e uma certa "tendência natural à desordem", portanto, inaptos ao

convívio social. Era naturalizada, assim, a ideologia da segregação. As crianças e adolescentes que se encontravam em situação de vulnerabilidade eram considerados "carentes, infratores ou abandonados", devendo-lhes ser aplicadas as normas da legislação vigente, incluindo, entre estas, medidas de restrição de liberdade, além de outros "métodos" de controle social. Com a transferência da tutela dos "menores" para o Estado, tornava-se "justificável" a ação dos aparelhos repressivos. Ao contrário, o ECA serve como instrumento de exigibilidade de direitos.

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, e não mais como simples portadores de carência (Costa, 1990), transfere para toda a sociedade a responsabilidade pelo estabelecimento das condições necessárias ao cumprimento desse novo direito. Nesse quesito, o ECA propõe um reordenamento institucional. Rompe com práticas fundadas na filantropia ou caridade (Pino, 1990) e institui uma nova ordem em que os direitos das crianças suscitam responsabilidades para a família, para o Estado e para a sociedade, responsabilidades pela criação e também pela implementação de políticas sociais atinentes a esses direitos.

Dessa forma, a expressão "menor" passa a ser paulatinamente substituída por "criança ou adolescente", negando, assim, o conceito de incapacidade na infância. O conceito de infância ligado à expressão "menoridade" contém em si a idéia de não ter. Ser "menor" significa não ter dezoito anos e, portanto, não ter capacidades, não ter atingido um estágio de plenitude e não ter, inclusive, direitos.

Apesar dessas importantes mudanças, sabe-se que, na prática, o saldo desses dezessete anos não é muito positivo, de modo que o ECA ainda não foi totalmente implementado. De fato, algumas políticas públicas passaram, e ainda estão passando, por um processo de reformulação, mas, infelizmente, elas não obtiveram a abrangência necessária, e não conseguiram atender às concepções expressas nas legislações ora vigentes. De acordo com Irene e Irma

Rizzini, houve avanços no que se refere às práticas de atendimento a crianças em situação de pobreza, porém persistem resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família.

Conforme foi exposto, fica evidenciado que ainda há um longo caminho a ser percorrido entre os direitos prescritos em normas ou leis e a realidade vivida pela população infanto-juvenil brasileira.

## **CAPÍTULO II**

### **O CENÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE**

De acordo com a legislação ora vigente no Brasil, no que tange ao atendimento em abrigos, tem-se requerido um reordenamento com vistas à readequação à “nova” legislação, substancialmente no que diz respeito à substituição da tendência assistencialista por propostas de caráter sócio-educativo e emancipatório, de modo a prevenir o abandono da criança e/ou adolescente, além de dar prioridade à manutenção destes em seu núcleo familiar e comunitário, assegurando, assim, o pleno desenvolvimento, físico, mental, espiritual e social dessa parcela da população e, principalmente, garantindo o caráter de provisoriedade da instituição de abrigo.

A Carta Magna de 1988 é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no País. Uma vez que qualifica a política de seguridade social, preceitua em seu artigo 194:

*“Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”*

*Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:*

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;*
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;*
- V - equidade na forma de participação no custeio;*
- VI - diversidade da base de financiamento;*
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.”*

Além disso, a Constituição Federal de 1988 dedica, no capítulo sobre a seguridade social, uma seção específica para a Assistência Social, prevendo, inicialmente, em seu artigo 203, os destinatários deste segmento da ordem social.

Já o artigo 204 da referida Carta Magna não somente indica a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, mas, sobretudo, as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social.

No que se refere às ações a serem desenvolvidas nesse setor, o artigo 204 explicita dois princípios inovadores e de primordial importância para o seu completo êxito: o que é relativo à descentralização político-administrativa e o referente à participação de toda a sociedade brasileira na discussão dos temas alusivos ao setor.

Tem-se como um dos componentes da seguridade social a assistência social, que é medida legal e legítima que visa a oferecer segurança social aos cidadãos que não estão inseridos no mercado de trabalho e, portanto, não estão cobertos (ou estão precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social tem como princípio livrar esses cidadãos



não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social.

A intervenção na realidade social efetivada pelas políticas públicas é condicionada por interesses de diferentes sujeitos, em resposta a situações problemáticas, materializadas em programas e projetos, limitados pelos processos econômicos, políticos e sociais. A propósito, o conjunto de momentos, não lineares, das políticas públicas: Agenda governamental - problemas que chamam a atenção do governo e da sociedade, mas que, para transformarem-se em política, necessitam de pressão social exercida por sujeitos sociais (partidos políticos, mídia etc); Formulação de alternativas de política - diagnóstico sobre o problema, com indicação de recursos, aparato institucional e responsabilidades; Adoção da política - escolha, pelo Legislativo, de alternativas políticas; Implementação ou execução de programas sociais ou execução para o cumprimento das metas, tendo em vista os resultados obtidos - fase mais complexa, pois expressa disputas por alternativas, ocorrendo o afastamento ou aproximação em direção às metas.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS também versa sobre o tema e, em síntese, pode-se dizer que apresenta seis capítulos:

- 1 O Capítulo I trata das Definições e dos Objetivos da assistência social, que são os mesmos previstos na Constituição Federal e referem-se basicamente à proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice, à habilitação e reabilitação da pessoa portadora de deficiência.
- 2 O Capítulo II trata dos Princípios e Diretrizes. Estabelece como princípios fundamentais a universalização, a dignidade e a autonomia. Como diretrizes essenciais, a LOAS prevê a descentralização, o comando único em cada esfera de governo e a participação da população na formulação das políticas e no controle

das ações na área da assistência social. Fica clara, neste ponto, a primazia e a responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo.

- 3 O Capítulo III trata da Organização e da Gestão da Assistência Social. Define que as ações de assistência social deverão ser organizadas em sistema descentralizado e participativo, cabendo ao então Ministério do Bem-Estar Social a coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Trata das normas gerais para o funcionamento das entidades e organizações de assistência social.
- 4 O Capítulo IV trata dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social. Entre os benefícios, tem-se o de prestação continuada, que compreende um salário mínimo de benefício mensal ao portador de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
- 5 O Capítulo V trata da Questão do Financiamento da Assistência Social, que deverá contar com recursos da União, dos Estados e dos Municípios. Cabe ao órgão da administração federal responsável pela política nacional de assistência social gerir o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS, sob orientação e controle do CNAS.
- 6 O Capítulo VI trata das Disposições Gerais e Transitórias, relacionadas diretamente com o reordenamento dos órgãos de assistência social em âmbito federal para a implantação da lei.

Infere-se facilmente que a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS propõe uma introdução das mudanças estruturais e conceituais na assistência social pública, transformando, criando e reformulando o antigo cenário, com novos atores e, seguramente, novas estratégias e práticas, além de novas

relações interinstitucionais e com a sociedade.

É enfatizado na elaboração da LOAS o comprometimento da assistência social com o estatuto da cidadania, entendendo-se que a assistência somente será um direito social na medida em que extrapolar os limites de sua ação convencional.

A LOAS foca suas diretrizes no atendimento aos cidadãos de acordo com a situação de vulnerabilidade e pobreza em que eles se encontram. Desse modo, cria-se uma nova era para a assistência social brasileira, propondo romper com uma longa tradição cultural e política, considerando os níveis de desigualdade que o Brasil vem acumulando nessas últimas décadas.

A assistência social configura-se como um tipo peculiar de política social, assumindo duas formas distintas: a restritiva, voltada para as parcelas da população em situação extrema de pobreza, a qual cria nichos de atendimento, conforme gênero, velhice, infância e adolescência, índios, negros etc; e a ampla, que conflui para as demais políticas sociais, se estendendo aos mais necessitados e, portanto, voltando-se para uma modernização da assistência social. Cabe ressaltar que este segundo modelo, embora configurado na legislação, é pouco usual na prática da assistência social brasileira.

Assim, fica claro que, segundo os preceitos da LOAS, a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado e que se trata de uma política de seguridade social não contributiva, que deve prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Sabe-se que os problemas gerados pela exclusão social jamais poderão ser enfrentados por meio de um assistencialismo meramente complementar e emergencial. Logo, de um modo geral, as Políticas Públicas de Assistência Social devem realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando sempre as desigualdades sócio-territoriais, visando a seu

enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, tais políticas devem objetivar:

- 1 Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- 2 Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- 3 Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Para que se possa implementar ações relativas às políticas acima descritas, deve-se considerar como público-usuário da política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade social, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos familiares que impliquem a quebra das relações de pertencimento e sociabilidade.

## **2.1 – A proteção social, por meio dos abrigos, como garantia de direitos.**

De acordo com o Plano Nacional de Assistência Social, a proteção social básica tem como objetivos a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Destina-se exclusivamente à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda,

precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras).

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverá incluir as pessoas com deficiência e ser organizada em redes, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas.

Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS atuam junto às famílias e indivíduos em seu contexto comunitário e visam à orientação e ao convívio sócio-familiar e comunitário. Por meio deles, são executados de forma direta os serviços de proteção social básica. Estes também são efetuados indiretamente nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

O Centro de Referência da Assistência Social e os Serviços de Proteção Básica são unidades públicas estatais de base territorial, localizados em áreas de vulnerabilidade social, com abrangência de até mil famílias por ano.

O CRAS executa serviços de proteção social básica, organizando e coordenando a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social. Ele é responsável pelo Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF).

De acordo com o SUAS, a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento

de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Esse serviço requer acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções de proteção. Da mesma forma, comporta encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. Esses serviços envolvem a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos fundamentais violados, mas que não tiveram rompidos os seus vínculos familiar e comunitário. Dentro dessa acepção, estes grupos requerem maior estruturação técnico-operacional, atenção especializada, individualizada e/ou acompanhamento sistemático e monitorado, tais como:

- 1 Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;
- 2 Plantão social;
- 3 Abordagem de rua;
- 4 Cuidado no domicílio;
- 5 Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- 6 Medidas sócio-educativas em meio aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).

A proteção social especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando à orientação e ao convívio sócio-familiar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

À proteção social especial de alta complexidade visa ao fomento das políticas de proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho).

São considerados serviços de proteção social especial de alta complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos que sofreram uma grave violação de direitos, cujos vínculos familiares e comunitários encontram-se rompidos, e se inscrevem na modalidade de proteção integral a seus usuários.

São políticas voltadas para indivíduos que, por uma diversidade de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de sua família:

- 1 Atendimento Integral Institucional;
- 2 Casa-Lar;
- 3 República;
- 4 Casa de Passagem;
- 5 Albergue;
- 6 Família Substituta;
- 7 Família Acolhedora;
- 8 Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semiliberdade, Internação provisória e sentenciada);
- 9 Trabalho protegido.

De forma articulada, como previsto no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, cabe ao Poder Executivo a responsabilidade primeira pelo estabelecimento de infra-estrutura adequada para a aplicação de medidas requeridas pelos órgãos do Poder Judiciário, Conselho Tutelar e Ministério Público, podendo, para tanto, contar com a parceria de instituições não-governamentais.

*Art.86 – “ A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, do Distrito Federal e dos*

*Municípios.”*

Para bem operacionalizar o programa, devem os executores se orientar pelos artigos 90 a 94 do Estatuto da Criança e do Adolescente, onde estão explicitados os princípios e obrigações a serem constantemente perseguidos. Esses princípios e obrigações devem referir-se a cada criança e adolescente a quem se tenha aplicado medida de proteção em abrigo. Não basta que princípios e obrigações estejam nos estatutos das instituições, em seus regimentos internos, pois, além de dar o rumo às instituições, os princípios dizem respeito, sobretudo, às propostas de ação que deverão permear cada intervenção com cada criança e adolescente, sua família de origem, ou na busca por família substituta.

Tais políticas devem contar sempre com o acompanhamento e o controle do Conselho Tutelar, do Ministério Público e do Juizado da Infância.

A preservação dos vínculos familiares é atribuição das entidades, governamentais e não-governamentais, que executam o programa de abrigamento. Para isso, deverá a instituição, por meio da intervenção junto às famílias de profissionais habilitados, agir como facilitadora, aproveitando as visitas de familiares para estudos e intervenções. Deve, também, acompanhar regularmente os processos judiciais e a emissão de dados estatísticos para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, de maneira que se possa elaborar projetos que atendam aos direitos específicos desses sujeitos.

De acordo com o relatório de pesquisa nº 1, de outubro de 2003, do IPEA (apud Úrsula Lehmkuhl Carreirão):

*“O retorno da criança e/ou do adolescente abrigado para sua família de origem foi visto como um dos principais desafios por muitos dirigentes, que reconhecem que é muito difícil interromper o círculo vicioso de desemprego, violação de direitos e abandono”.*



No que diz respeito à situação de abrigamento, cabe ao governo, no seu papel de articulador, propiciar as condições necessárias para que sejam revertidos, com segurança, os motivos que levaram à aplicação de medida de abrigo para a criança/adolescente, providenciando o seu acesso e de suas famílias a habitação, saúde, educação formal, geração de emprego e renda e atendimento psicossocial. Essas medidas tendem a reverter e combater a violência nas suas mais variadas formas, como o trabalho infantil e outras ameaças ou violações de direitos, e podem ser utilizadas em consonância com as demais normas previstas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.



Menino de 12 anos trabalhando em um canavial

Porém, o que parece estar evidente é que quanto mais rápidas e consistentes forem as ações da instituição que promove o abrigamento, e do gestor da política junto às famílias de origem e à rede de atendimento local, mais fácil será a reinserção da criança/adolescente em seu núcleo familiar, e, conseqüentemente, menor será o tempo de permanência da criança e/ou adolescente no programa.

Destaca-se que, embora a medida de abrigo seja provisória, é preciso evitar a transferência brusca de instituição no período em que crianças e adolescentes passem abrigadas, mesmo nos casos em que ultrapassam o limite etário de determinado programa de abrigo, pois os sentimentos positivos construídos no período de abrigamento de crianças e adolescentes - como o vínculo, o apego, o pertencimento – são imprescindíveis, principalmente para aqueles que não conseguiram retornar para sua família ou ser inseridos em família substituta.

Além disso, é preciso encontrar alternativas para as crianças que, por diversos motivos, se tornam adolescentes dentro das instituições e que precisam de um espaço mais privativo, podendo surgir dificuldades no tocante à alta rotatividade de outras crianças e adolescentes na Casa-Lar.

É necessário que os funcionários dessas instituições e da rede de serviços sejam capacitados para que melhor possam atender a parcela da população que se encontra em programas de abrigos para crianças e adolescentes com necessidades especiais, aí incluídos os que apresentam dificuldades motoras, auditivas, de fala, portadores do vírus HIV, evitando-se, assim, as transferências e os isolamentos.

Durante a permanência do jovem na instituição, deve haver uma preparação para o processo de desligamento. Deve-se trabalhar a sua autonomia, por meio de sua inserção no mundo do trabalho, do incentivo ao sucesso escolar, da sua contribuição para a manutenção da casa, de modo que os jovens aprendam a organizar e efetuar as compras do mês, realizar as tarefas domésticas, acompanhar os pagamentos das despesas fixas.

De acordo com Úrsula Lehmkuhl Carreirão, existem algumas formas de se operacionalizar programa de abrigo, a exemplo das seguintes:

Casa-lar ou abrigo institucional: deve possuir a estrutura de uma residência privada, na qual se sugere a não-colocação de placas que indiquem

tratar-se de um abrigo, de forma a facilitar o entrosamento da criança/adolescente na comunidade. Pode ser coordenada por pais sociais ou, ainda, por uma mãe social. Sugere-se, também, que o atendimento seja em número máximo de doze crianças. As Aldeias SOS são exemplo desse modelo.

Casa de passagem, acolhida, transitória, albergue: é uma estrutura destinada, principalmente, a meninos e meninas de rua.

Abrigo institucional: é modalidade que atende ainda grande número de crianças e adolescentes, com dificuldades de proporcionar-lhes o devido atendimento individualizado e em pequenos grupos, como prescritos no art. 92, inciso III, do estatuto. Observa-se distanciamento da vida comunitária de origem da criança e adolescente, bem como a crescente fragilidade ou rompimento dos vínculos com a família de origem.

Família acolhedora: versa a respeito de um indivíduo ou de família já constituída que se propõe a abrigar em sua residência criança e/ou adolescente, assumindo, sob termo de responsabilidade, as atribuições relativas ao guardião (tais quais as demais modalidades), expressas nos artigos 33 e 92, parágrafo único, do ECA. Entretanto, como essa permanência não visa à adaptação para adoção, a família assume as funções sob termo de responsabilidade, isto é, firmando um acordo de co-responsabilidade pelo atendimento a ser promovido com a instituição executora do programa, resultando daí a necessidade de estabelecimento de deveres e direitos para ambas as partes, de maneira a garantir acesso e agilidade no atendimento da população infanto-juvenil.

Não existem restrições quanto ao gênero e estado civil das pessoas acolhedoras. Porém, existem alguns fatores que podem ser entendidos como impeditivos para o exercício da função, tais como: ser candidato à adoção (formalizado ou não); estar em processo de luto (separações ou falecimentos); estar registrado em órgão de proteção e defesa da criança e do adolescente como agente de ameaça ou violação de direitos.

O fato de o desejo de adotar ser considerado um impeditivo para se candidatar a pai acolhedor está relacionado à provisoriedade no acolhimento. Portanto, esses pais acolhedores devem ser encarados como parte da equipe profissional envolvida no programa.

O assistente social deverá sensibilizar e preparar pais acolhedores para desenvolver uma atitude de observação e investigação, como utilizar o comportamento diário da criança para entender, estabelecer confiança, aliviar angústia e ajudar a criança na identificação e resolução de conflitos pessoais e interpessoais.

Destaca-se a importância do trabalho do profissional de serviço social, que ultrapassa o papel de somente acompanhar a permanência na família acolhedora, tornando-se apoio efetivo (representando a instituição responsável pelo programa) para que aqueles pais acolhedores não se sintam exaustos com a função, não sejam sobrecarregados com muitas crianças e adolescentes, tendo em consideração cada estágio por que passa a família que acolhe, pois, sem dúvida, sua dinâmica será alterada com a inclusão provisória de mais um membro.

Há, ainda, que se ter em mente a habilidade e as condições da família acolhedora em lidar com as famílias biológicas e com as situações que geraram a aplicação da medida de abrigo, devendo estar preparada para tal. As opiniões das famílias acolhedoras devem ser consideradas, inclusive quando se opõem ao retorno à família de origem, de forma que se tornem colaboradoras do trabalho da instituição.

Para evitar a exaustão, pode-se, ainda, incluir atividades direcionadas aos pais e demais membros das famílias acolhedoras, como visitas a regiões com outros acolhedores para troca de experiências, de lazer, mantendo-se sempre um canal aberto de comunicação entre as famílias acolhedoras e o assistente social, que representa a instituição.

Quanto mais os pais acolhedores e assistentes sociais trabalharem

conjuntamente, melhor será o resultado obtido com a população atendida pelo programa.

Outro aspecto que deve ser destacado é a regularidade e a manutenção de uma mesma equipe institucional para trabalhar com a família acolhedora, pois confiança entre os entes envolvidos se constrói gradativamente. Essa regularidade inclui a elaboração de um planejamento sempre atualizado, que leve em consideração as responsabilidades e situações individuais, das famílias acolhedoras, da família de origem, da instituição responsável e da equipe da Vara da Infância e da Juventude.

O processo de acolhimento deve ser provido de recursos financeiros e materiais, como um valor predefinido a ser repassado para a família acolhedora. A criança e/ou adolescente atendido deve ter acesso a roupas, brinquedos, alimentação, à rede pública de ensino infantil, fundamental e médio, e à utilização dos centros de saúde próximos à residência da família acolhedora.

Quanto às crianças e adolescentes abrigados, que têm processos judiciais tramitando, isto é, seus pais ainda possuem o pátrio poder, deve-se fazer o que for possível com o propósito de viabilizar novas possibilidades de resgate de vínculos afetivos com a família biológica.

De acordo com o exposto, presume-se que o abandono, ou seja, o não-desejo de ter o filho consigo, pode não estar configurado ou, caso se configure que o abandono é de ordem meramente material, é preciso verificar se o poder público foi acionado para dar suporte à família, geralmente advinda das classes menos favorecidas. Dessa forma, entende-se que a família acolhedora como modalidade de abrigo não substituirá a de origem como objetivo último.

## **2.2 Perfil da criança e do adolescente institucionalizado**

Dentro das instituições brasileiras, pode-se observar que 58,5% dos abrigados são meninos, 63% são afro-descendentes e 61,3% têm entre 7 e 15 anos de idade. Em relação ao tempo de permanência na instituição, 52,6% vivem nos abrigos há mais de dois anos, 32,9% em um período entre dois e cinco anos, 13,3% entre seis e dez anos, e 6,4% por um período superior a dez anos.

As pesquisas mais atuais sobre o tema apontam que, quanto maior a idade da criança, menor a chance de ela se inserir em família substituta e, por conseguinte, maior o tempo de permanência em instituições. Por essa razão, a professora Isabela Saraiva Queiroz aponta a necessidade de políticas voltadas para a juventude institucionalizada: *"Temos de buscar um olhar diferenciado para os adolescentes abrigados."*

Das crianças que possuem interessados em sua adoção, 51,5% têm idades que variam entre 0 e 6 anos, 34,8% têm entre 7 e 12 anos e 12,1% entre 13 e 17 anos. A promotora de Justiça da Infância e Juventude, Nívea Mônica da Silva, responsável pela fiscalização dos abrigos, afirma que *"não existem casais, salvo raras exceções, interessados na adoção de crianças com mais de quatro anos"*.

Por falta de estímulos, de atenção e de vínculos afetivos, as crianças institucionalizadas podem apresentar deficiências cognitivas, de integração sensorial, dificuldade em processar a linguagem no ritmo em que é falada, e conseqüente prejuízo no processo de aprendizado.

É importante salientar que a criança e/ou o adolescente que vive nessas entidades está com seu direito de convivência familiar e comunitária violado, além de sofrer grandes perdas cognitivas e na capacidade de afetividade.

As principais alegações para a medida de institucionalização no país, de acordo com o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da rede SAC, e correspondentes percentuais, são:

1. Carência de recursos materiais da família (24,1%);
2. Abandono pelos pais ou responsáveis (18,8%);
3. Violência doméstica (11,6%);
4. Dependência química de pais ou responsáveis (11,3%);
5. Violência de rua (7,0%);
6. Orfandade (5,2%);
7. Prisão dos pais ou responsáveis (3,5%);
8. Abuso sexual praticado por pais ou responsáveis (3,3%);
9. Outros (15%).

Cabe ressaltar que a carência de recursos materiais, por si só, não é motivo para abrigamento.

## **2.3 - Perfil das famílias dos abrigados**

Ao contrário do que diz o senso comum, 86,7% dos abrigados têm família, de modo que 58,2% mantêm vínculos familiares e apenas 5,8% estão impedidos judicialmente do contato com seus familiares. Apenas 4,6% das crianças e adolescentes institucionalizados são órfãos e aproximadamente 6,7% têm situação de família desaparecida. Esses dados, por si só, demonstram claramente o desrespeito ao Estatuto da Criança e do Adolescente e também à Constituição Federal, já que, apesar de a grande maioria ter família, continua a viver em abrigos, privados do direito à convivência familiar.

Os diversos países que participaram da Convenção das Nações

Unidas sobre os Direitos da Criança declaram no preâmbulo do documento que estão “convencidos de que a família, como elemento básico da sociedade e meio natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias para poder assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade”.

O que leva essas famílias a tornar seus filhos vítimas de violência física ou mental? O que leva a entregá-los para adoção ou simplesmente abandoná-los? Esses questionamentos demonstram, certamente, que tal questão social, no Brasil, é apresentada de forma latente. Na verdade, ocorre uma confusão conceitual entre pobreza e abandono. Existem diversos motivos que levam a população infanto-juvenil à situação de risco e, na maioria dos casos, esta questão não está correlacionada com sentimentos de rejeição ou negligência por parte de seus genitores. Trata-se de estratégias ou alternativas desesperadas de sobrevivência.

Embora a falta de recursos materiais seja o principal motivo apontado para o abrigamento, ele, por si só, não é suficiente para explicar tal fenômeno, já que a violência familiar cometida contra crianças e adolescentes não ocorre em todas as famílias pobres. Nas classes A e B também ocorrem situações de violência ou da violação de direitos cometidos contra sua população infanto-juvenil. Amaro enumera alguns fatores de risco que favorecem a vitimação de crianças e adolescentes no contexto da família, destacando-se entre eles: o histórico familiar passado ou presente de violência doméstica; famílias cujos membros sofrem de distúrbios psicológicos ou que são dependentes químicos de álcool e/ou drogas; pais demasiadamente jovens que apresentam despreparo para a maternidade e/ou paternidade; gravidez indesejada; famílias que adotam práticas de educação muito rígidas, resultando em castigos corporais; famílias fechadas que evitam desenvolver intimidade com pessoas de fora do pequeno círculo familiar; fatores situacionais tais como parto difícil, separação da criança após o parto, expectativas irreais ou distorcidas em relação à criança; nascimento de criança de sexo indesejado; criança portadora de alguma deficiência física ou



mental; crise econômica, no trabalho ou conjugal; famílias que não gostam de crianças, consideram-nas irritáveis, hostis ou exigentes; famílias que se sentem incomodadas com a dependência das crianças ou que exigem delas mais do que a formação psicossocial ou corporal que a criança pode alcançar.

Cabe salientar que o ECA dispõe, em seu artigo 23, que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo de suspensão do pátrio poder”, e adverte, em seu parágrafo único, que, “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá, obrigatoriamente, ser incluída em programas oficiais de auxílio”.

Em grande parte dos casos, a precarização do trabalho e a pauperização da classe trabalhadora tornam as pessoas mais sensíveis a problemas como alcoolismo, consumo de drogas e prostituição, fato esse que, indubitavelmente, se reflete em seus filhos.

Vale destacar que a convivência familiar e comunitária é um dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes brasileiros, de modo que há um amplo reconhecimento da importância da família no que diz respeito ao bem-estar de seus membros, sobretudo dos mais vulneráveis, como as crianças, os idosos e os enfermos, afinal é no âmbito familiar que se tem o privilégio primeiro da garantia de proteção e de sobrevivência de seus integrantes. De acordo com o ECA:

Art. 101. Parágrafo único: *“O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.”*

## **2.4 - A matricialidade sócio-familiar e a proteção social**

O artigo 226 da Constituição Federal de 1988 afirma que “a família é

a base da sociedade e tem especial proteção do Estado”. Já em seu artigo 229, a Lei Maior destaca que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”.

Em seu artigo 228, afirma, também, que “são inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial” - Estatuto da Criança e do Adolescente -, que por sua vez, em seu artigo 19, diz que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”.

Segundo o Estatuto, em seu artigo 4º, “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

A família é a principal responsável pela alimentação e proteção da criança desde o seu nascimento até a puberdade. É por meio dela que se faz a iniciação cultural e social dentro dos valores relativos à sociedade em que vive, possibilitando assim o desenvolvimento harmonioso de sua personalidade, de modo que se deve empreender todos os esforços possíveis para que a criança/adolescente permaneça no seio de sua família de origem.

Diante da complexidade em se definir a configuração e o papel da família na atualidade, na formação de sua população infanto-juvenil enquanto sujeitos, faz-se necessário um aprofundamento da discussão acerca de tais categorias.

O conceito do modelo de família nuclear, para Roberto Silva, como padrão hegemônico de organização familiar e social, ocorreu com a edição do

Código Civil Brasileiro, em 1916, em consonância com a instituição do protótipo de homem – branco, cristão, proprietário e letrado -, em função do qual dar-se-ia o processo de legitimação social da mulher e dos filhos a partir do casamento.

No Brasil, ao longo do tempo, esse conceito vem sendo desconstruído, de forma que a família patriarcal, tradicional, com suas relações de gênero - masculino, feminino -, direitos e deveres claramente definidos, está fatalmente deixando de existir. Em seu lugar, vem surgindo um novo modelo de família, muito mais amplo. Fica evidente que não existe um padrão de família universal, e sim diferentes manifestações das relações familiares.

Para Bucher e Waiselfisz (apud Brito, 2005), vários fatores expressam a emergência de novos arranjos familiares, como, por exemplo, o crescimento de famílias mononucleares com mulheres chefes de família, casais homossexuais, crescimento do número de divórcios, e outros, considerando a variedade de tipos de composição familiar.

Szymanski (apud Brito, 2005: 19), define família como “o núcleo em torno do qual as pessoas estão unidas, principalmente por motivos afetivos, com um projeto de vida comum, que compartilham o mesmo cotidiano, e, no decorrer de trocas intersubjetivas, expressam tradições, planejam o futuro, acolhem-se, formam crianças e adolescentes”.

Entretanto, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, a família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente, os deslocamentos entre o público e o privado, bem como é geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e, geralmente, também por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

*“É amplamente reconhecida a importância da família no cuidado e no bem-estar de seus integrantes, uma vez que é ela o âmbito privilegiado e primeiro a proporcionar a garantia de sua sobrevivência, o aporte afetivo fundamental para o seu pleno desenvolvimento e para a sua saúde integral, a absorção de valores éticos e de conduta, e a sua introdução na cultura e na sociedade em que estão inseridas. Essa importância adquire contornos ainda mais decisivos no caso dos indivíduos mais vulneráveis, como as crianças, os adolescentes, os idosos e os doentes.”*

De acordo com o Plano Nacional de Assistência Social – PNAS, pode ou não o grupo familiar se mostrar capacitado para desempenhar suas funções primárias. O importante mesmo é ressaltar que esta capacidade do grupo resulta de sua relação com a sociedade, sua organização interna, sua multiplicidade de valores, entre outros fatores.

Em decorrência dessa diversidade de fatores, qualquer forma de atenção, assim como de intervenção no âmbito da família, precisa levar em consideração a singularidade e especificidade de cada grupo familiar, sua vulnerabilidade no contexto social, além de suas características simbólicas e afetivas, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições.

Dada a importância do papel da família no que tange ao pleno desenvolvimento moral, cognitivo e afetivo de seus membros, surge a necessidade de se realizar um trabalho que fortaleça os vínculos familiares, já que a família possui uma maior responsabilidade na transmissão de valores para o desenvolvimento de seus filhos. Essa afirmativa é pautada na compreensão do papel da família na formação da criança e do adolescente, apresentada por Gianett (apud Brito, 2005).

Vale ressaltar que, nesse contexto, o Estado surge como elemento de garantia das bases de estruturação e suporte da vida familiar e deve, segundo Mito (apud Brito, 2005), trabalhar a família não como objeto terapêutico, mas

como sujeito de direitos. O vínculo familiar é a base para o cuidado e a socialização das crianças e adolescentes; portanto, o apoio dado às famílias é essencial para garantir tais direitos.

De acordo com essa lógica, a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS constitui um instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 que dão os parâmetros para o funcionamento do SUAS.

A NOB/SUAS, em seu ordenamento, disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território nacional, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a CF/88, a LOAS e as legislações complementares pertinentes.

Funciona sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura a primazia (porém não a exclusividade) e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública. Foi fundada em um pacto federativo, de modo que tem assegurada a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo o território nacional.

O SUAS, por sua vez, é um sistema público de caráter não-contributivo, participativo e descentralizado que tem como objetivo primordial a gestão do conteúdo da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Entre seus principais eixos estruturantes está o princípio da matricialidade sociofamiliar, que, conforme a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, significa o seguinte:

- 1 A família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia e sustentabilidade e protagonismo social;
- 2 A defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade

econômica, mera referência de cálculo de rendimento *per capita*, e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;

- 1 A família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiências;
- 2 O fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para os indivíduos e a sociedade.

Contudo, as políticas sociais hoje vigentes no Brasil não têm conseguido alterar o quadro de pobreza e exclusão social em que se encontra parcela significativa da população brasileira. Ao contrário, observa-se a cada década a ampliação das taxas de desigualdade social, ao mesmo tempo em que a concentração de renda chega a limites inaceitáveis. Isso significa que, para cada dólar que os 10% mais pobres da população recebem, os 10% mais ricos recebem 68.

A exemplo disso, pode-se analisar que o índice de concentração de renda brasileira só fica atrás de paupérrimos países africanos, que vêm sofrendo com a guerra civil e expropriação de suas riquezas por países imperialistas. São os casos da República de Serra Leoa, Guatemala, Suazilândia, República Centro-Africana, Botsuana, Lesoto e Namíbia.

O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano - foi criado para medir o nível de desenvolvimento dos países a partir de alguns indicadores sociais, tais como: educação, expectativa de vida e renda (PIB *per capita*). Seus valores variam de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano

total).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Brasil se encontra na 69ª colocação em um ranking de 177 países e, a despeito de seu IDH ter melhorado no ano de 2007, o país caiu uma colocação no ranking.

O IDH, a propósito, é mais um exemplo significativo de que as políticas públicas no Brasil não têm obtido grande êxito, e, muito embora tenha sofrido uma leve melhora, ainda não ocupa um patamar aceitável para um país com tamanha extensão territorial e uma grande diversidade de riquezas naturais.

## **CAPÍTULO IV**

### **PESQUISA DE CAMPO**

Com o objetivo de comprovar os dados obtidos por meio de vasta bibliografia, foi feita uma pesquisa empírica no abrigo Casa de Ismael – Lar da Criança (CASEL), situada na 713 norte – Brasília/DF, que conta com 56 abrigados, sendo eles 34 meninos e 22 meninas, com idades que variam entre 2 e 18 anos. A Casa de Ismael é uma organização não-governamental – ONG, sem finalidade lucrativa, fundada em 23 de outubro de 1964. Seu surgimento ocorreu em plena ditadura militar. A Casa realiza suas ações em nível local, atendendo infantes do DF e entorno.

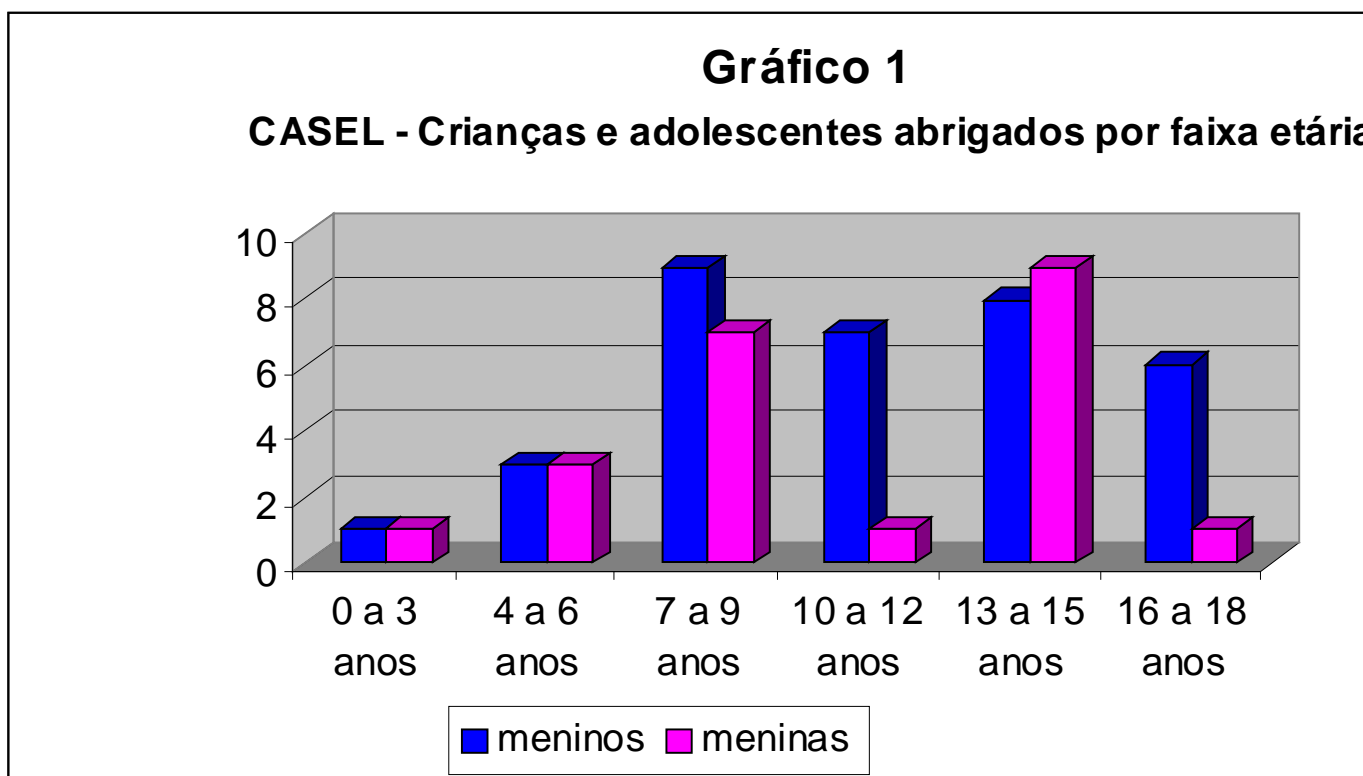
A instituição desenvolve cinco programas básicos: o programa de abrigo, o programa de formação de adolescentes aprendizes denominado “Primeiro Passo Para o Trabalho”, o programa de Formação Universitária, o programa Sócio-Educativo em Meio Aberto e o programa da Creche Lar Primeira Luz.

A Casa de Ismael - CASEL recebe as crianças e adolescentes de diversos locais, entre eles a VIJ (Vara da Infância e da Juventude), SOS Criança, Conselho Tutelar, CEAR (Centro de abrigamento Reencontro). Essas entidades encaminham, juntamente com a criança ou adolescente, um estudo pessoal e social que é utilizado pela equipe do abrigo como um primeiro referencial de vida, para que, a partir desse marco, possam ser traçadas estratégias de atendimento a esses infantes. Tais órgãos passam a ter como princípio norteador a situação de risco em que se encontram muitas dessas crianças/adolescentes.

Dentro da estrutura organizacional da CASEL está o Departamento de Serviço Social, que é responsável pelo atendimento e acompanhamento social personalizado dos abrigados, assim como pelo de suas famílias biológicas. Para melhor compreender a realidade da instituição, foram elaborados alguns gráficos, conforme a seguir:



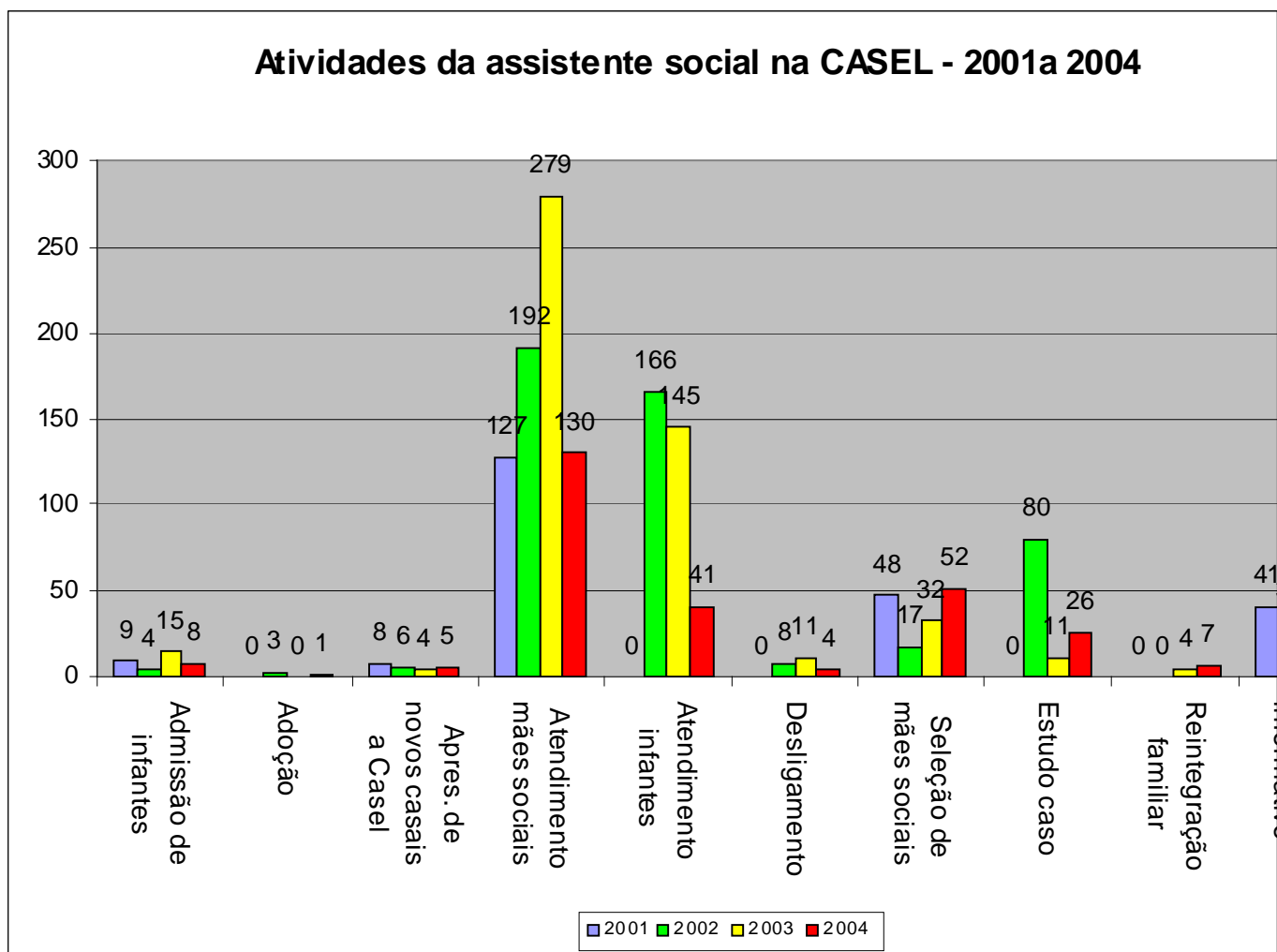
1. Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo o gênero:



2. Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo o vínculo familiar:

3. Principais motivos para o ingresso de crianças e adolescentes na CASEL, segundo a frequência:

4. Principais atividades desenvolvidas pela assistente social na instituição, de acordo com o informativo da CASEL:



Assim como a média nacional, na Casa de Ismael a carência de recursos materiais também desponta como o principal motivo que leva as crianças e adolescentes à situação de abrigo. Em seqüência, aparecem o abandono, a violência doméstica, a retirada da família pelos órgãos responsáveis devido ao fato de os pais ou responsáveis serem dependentes químicos ou alcoolistas e, por

último, a orfandade.

De acordo com as entrevistas e o questionário aplicado na referida instituição, foi possível observar diversas contradições no que se refere à aplicação da legislação vigente e ao funcionamento da instituição.

Há uma grande rotatividade nas casas-lar e, freqüentemente, as crianças mudam de pais sociais ou de casa-lar. Há também a separação de irmãos que comumente vivem em casas-lar distintas, contrariando o que prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 92, § V.

Também foi observado que a CASEL não tem produzido muitas ações que visem à reintegração familiar e que ela poderia utilizar-se de algumas alternativas para promover a convivência em família, como o apadrinhamento, a adoção e o Programa da Família Acolhedora, já que, para o seu bom desenvolvimento, a criança precisa de uma família, seja a natural, biológica, de origem ou a substituta. Cabe ressaltar que o apadrinhamento é muito comum na própria instituição. Então, por que não levar essa iniciativa para as famílias de modo a manter a criança no seu próprio lar?

No que tange aos profissionais que trabalham na Casa, foi possível observar que:

- 1 A maioria dos pais sociais tem baixa escolaridade e muitos passaram por situações semelhantes às vividas pelas crianças do abrigo, de maneira que eles encaram com absoluta naturalidade as tragédias pessoais de cada uma das crianças. Além disso, ficou claro um certo despreparo por parte desses profissionais no que diz respeito ao acompanhamento e aos cuidados necessários à educação das crianças.
- 2 Embora a assistente social tenha grande dedicação ao trabalho, é praticamente impossível a um único profissional desenvolver um

trabalho que possibilite o acompanhamento das famílias, a reinserção das crianças no convívio familiar e todas as muitas outras atividades delegadas ao profissional da instituição. Conforme demonstrado no gráfico de número 4, possíveis projetos que visem à reintegração familiar ficam para um segundo plano de ação.

- 3 Um psicólogo é contratado pela Casa e os demais são voluntários, o que traz muita rotatividade, descontinuidade das ações e um menor comprometimento por parte desses profissionais.

Outro fator de grande relevância a ser observado é que, como rege o ECA, o encaminhamento para adoção só é feito após se esgotarem todas as possibilidades de reinserção da criança/adolescente na família biológica.

Muito embora essa regra esteja de acordo com a legislação, cabe ressaltar que, de certa forma, quando isso acontece já é tarde para que a criança consiga ser adotada, uma vez que no Brasil há uma relação proporcional entre a idade e as chances de adoção, de forma que, quanto maior a idade, menor a chance de ser adotado. De acordo com Weber (2002A, p. 107) (apud JOPPERT e FONTOURA, p. 96), 71,4% das crianças são adotadas até a idade de 3 meses, em contraste com apenas 8,8% na faixa etária de 4 a 12 meses, e ínfimos 1,8% de adoções de crianças de 6 a 9 anos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste trabalho, procurou-se aprofundar as questões

relativas aos motivos pelos quais inúmeras crianças e adolescentes brasileiros têm seu direito constitucional à convivência familiar e comunitária violado, buscando refletir sobre as principais causas de essa parcela da população acabar passando a maior parte da sua vida dentro de abrigos.

De acordo com o artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o abrigamento deve ser apenas a sétima medida de proteção para crianças que vivem em situação de vulnerabilidade, mas, na prática, por falta de políticas públicas adequadas, muitos meninos e meninas brasileiros são obrigados a viver durante anos em instituições sociais, à espera da adoção que pode ou não acontecer.

*“O abrigamento em instituição é uma das medidas de proteção aos direitos de crianças e adolescentes estabelecidas no artigo 101 do ECA. Sua aplicação – por decisão do Conselho Tutelar e por determinação judicial – implica na suspensão do poder familiar sobre crianças e adolescentes em situação de risco e no seu afastamento temporário do convívio com a família. De acordo com os artigos 22 e 24 do Estatuto, a medida extrema de suspensão do poder familiar deve ser aplicada apenas nos casos em que, injustificadamente, os pais ou responsáveis deixarem de cumprir seus deveres de sustento e de proteção aos seus filhos, em que as crianças e adolescentes forem submetidos a abusos ou maus tratos ou devido ao descumprimento de determinações judiciais de interesse dos mesmos.”*

Torna-se cada vez mais evidente que esse sistema excludente e marginalizante se espalha dentro da sociedade em grande velocidade. Os abrigos, de um modo geral, apresentam um alto índice de reincidência e são reprodutores da questão social, uma vez que, em muitos casos, as crianças que ali se encontram são filhos de ex-moradores de instituições análogas. Essas entidades, de certo modo, parecem tornar-se uma lacuna na vida dos adolescentes, uma pausa antes que eles retornem à vida de violência e privação.

“Palavras novas, práticas antigas...” Não adianta falar em garantia

dos direitos das crianças e dos adolescentes sem antes montar um sistema estratégico viabilizador dessa função pública. É necessário buscar a essência e a finalidade primeira dessa intervenção estatal e societária. É preciso que as atuais políticas sejam voltadas para a realidade, que é complexa e dinâmica, e, sobretudo, que as práticas sejam inovadoras e haja vontade política para promover mudanças.

As diversas políticas de cunho assistencialista já não cabem na atual conjuntura. A doação de cestas básicas não confere cidadania a essas famílias, não as tira da marginalidade em que se encontram. É preciso que haja a criação de políticas públicas efetivas e eficazes, com capacidade de geração de emprego e renda; é necessário priorizar as famílias, para que possam conquistar dignidade e cidadania e, assim, reconstruir seus vínculos afetivos e de pertencimento.

O ECA implementou novos parâmetros na relação entre a sociedade e o Estado e na construção de uma política de proteção da infância e da adolescência. Em oposição à lógica neoliberal que rege o mundo atual e em concordância com o Estatuto, a professora doutora Ivanete Boschetti assinala que a assistência social *“não pode ser comprada e/ou vendida como mercadoria e nem pode gerar lucro para quem a implementa, seja órgão governamental ou não governamental”* (BOSCHETTI, 2003, p. 79).

A presente pesquisa busca suscitar a reflexão sobre a prática profissional do assistente social no que diz respeito aos trabalhos que lhes são atribuídos como categoria, tendo em vista que estes são decorrentes das complexas dimensões que perpassam a questão da criança na atualidade.

Torna-se cada vez mais urgente que o serviço social seja composto por profissionais dotados de uma formação intelectual ampla, que possuam capacidade de análise crítica para, assim, decodificar a realidade social, que sejam qualificados e tenham flexibilidade intelectual no encaminhamento das diversas situações, apresentando propostas criativas e inovadoras no seu fazer diário. Além disso, é preciso que se cobre maior clareza a respeito dos critérios

para a adoção no país, evitando-se, assim, que os governos coloquem crianças em abrigos públicos devido à carência de recursos materiais.

Certamente, este trabalho de conclusão do curso de graduação em Serviço Social traçou um amplo recorte sobre a infância brasileira e seu direito à convivência familiar e comunitária, porém, longe de preencher todas as lacunas, teve o propósito de estimular possíveis reflexões, de maneira a verificar que o objeto de estudo ainda necessita de pesquisas que possibilitem o seu aprofundamento, visto que, passados dezessete anos da criação do ECA, a convivência familiar e comunitária como direito está ainda, por curioso que possa parecer, em sua fase de implementação. Espera-se que esta pesquisa sirva de subsídio para futuros estudos na área, pois estes são essenciais para fundamentar o encaminhamento de sugestões às esferas públicas competentes, visando à implantação de programas, projetos e políticas voltadas para as famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica e suas crianças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Luciana dos R. MENDES. Dissertação de mestrado: **A prática educativa dos educadores sociais de rua no Distrito Federal**. UnB, outubro de 1998.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política Social e Combate a Pobreza**. Ed. Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 1987.

\_\_\_\_\_.BALLONE, G.B. - **Criança Adotada e de Orfanato**, in PsiqWeb, Psiquiatria Geral, Internet, disponível em:  
<http://www.psiqweb.med.br/infantil/adoc.html>

BOSCHETTI, Ivanete. **Financiamento e gastos na área de assistência social implementada pelo governo federal na década de 90**. Relatório de pesquisa nº 3. IPEA, Brasília, junho de 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. Brasília, 2003.

BRITO, Ana M. ZANETTA, Dirce Maria T. *et al.* **Violência Contra Crianças e Adolescentes**: Estudo de um Programa de Intervenção. Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva. Págs. 143-149. Rio de Janeiro, 2005.

CABRAL, Edson Araújo. **Sistema de Garantias de Direitos**: Um caminho para a proteção integral. Ed. Cendhec. Recife, 1999.

CARVALHO, Maria Cristina Neiva de, e MIRANDA, Vera Regina (orgs.). **Psicologia Jurídica**. Ed. Juruá. Curitiba, 2007.

CIMADAMORE, Alberto; DEAN, Hartley; SIQUEIRA, Jorge (orgs.) **A pobreza do Estado**. Reconsiderando a pobreza global. Ed. Clacso. São Paulo, agosto de 2006.

COSTA, A.C.G.da. **O novo direito da infância e da juventude do Brasil: 10 anos do ECA** - Avaliando conquistas e projetando metas. Cad.1- Unicef, 1990.

DA SILVA, Enid Rocha Andrade (org). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil** – IPEA,



dezembro, 2006.

DE FREITAS, Marcos Cezar (org.). **História Social da Infância no Brasil**. 6ª ed., São Paulo: Cortez, 2006.

DELGADO Guilherme C. & THEODORO, Mário. *In*: JACCOUD, Luciana (org. et al). **Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**, Brasília: IPEA, 2005.

IPEA - **Radar Social**, Brasília: 2005.

KALOUSTIAN, S. M. (org). **Família brasileira, a base de tudo**. 6ª ed., São Paulo: Cortez. Brasília: UNICEF, 2004.

\_\_\_\_\_.LAVINAS, Lena *et al*. **Universalizando direitos**. *In*: Observatório da Cidadania, 2004. Disponível em:

[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio\\_universalizando.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf)

MAGALHÃES, Antônio Rocha e GARCIA, Walter (org.). **Infância e desenvolvimento: desafios e propostas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 1993.

MEDEIROS, Marcelo. *In*: TEXTOS PARA DISCUSSÃO Nº 1015 - **Estrutura Familiar e Rendimentos do Trabalho dos Ricos no Brasil**, Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Ed. Vozes. Petrópolis, 1994.

NOGUEIRA, Paula Cristina. **A criança em situação de abrigo: Reparação ou Re-abandono?** Brasília: UnB. Pós-graduação em psicologia clínica.

\_\_\_\_\_.ONG Ciranda. Disponível em: <http://www.ciranda.org.br/>

\_\_\_\_\_.Pastoral da Criança. Disponível em <http://www.pastoraldacrianca.org.br/>

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. PEREIRA, Rosimary Ferreira. **Algumas diferenças entre os Códigos de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente**. PUC/SP. Disponível em:

<http://www.fundabring.org.br/Abring/documents/peac/diferencas.pdf>

PINO, A. **Direitos e realidade social da criança no Brasil**. A propósito do "Estatuto da Criança e do Adolescente". Revista Educação & Sociedade, ano XI, n.36, pp. 61-79, agosto de 1990.

\_\_\_\_\_. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em:

<http://www.pucminas.br/>

PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

Projeto de Capacitação para Implementação do SUAS e do PBF - **MÓDULO 5. Estruturação e implementação do acompanhamento familiar e de serviços socioeducativos**.

\_\_\_\_\_. Quantitativo – Qualitativo: oposição ou complementaridade? Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, jul./set. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br>.

RIZZINI, Irene e RIZZINI Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**. Percurso histórico e desafios do presente. Unicef.

RIZZINI, Irene. **Na criança está o futuro da nação** – A dimensão social da infância. In: RIZZINI, I. O Século Perdido. Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1997.

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. SER SOCIAL 3. **Exclusão Social e**

**Situações de Risco.** Julho a dezembro de 1998.

SILVA, Roberto, apud MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Comitê Nacional para o Reordenamento dos Abrigos. Subsídios para reflexão na aplicação da medida e o funcionamento de programas em regime de abrigo.** Brasília: 2003.

TEIXEIRA, M.L.T. **O estudo da criança e do adolescente e a questão do delito.** Cadernos Populares/n.3, Sitraemfa, 1991.

\_\_\_\_\_. Wikipédia. **A enciclopédia Livre.** Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/>

YASBEK, Maria C. **A política social brasileira nos anos 90;** a refilantropização da questão social. *In:* Cadernos ABONG, 1995.

## **ANEXO 1**

### **QUESTIONÁRIO APLICADO NA INSTITUIÇÃO**

#### Questionário aplicado com as mães sociais:

1. Qual o seu grau de instrução? Em que você trabalhava antes de vir para a CASEL?
2. Como é o trabalho de mãe social?
3. Como é a relação entre você e as crianças da sua casa-lar?
4. Você conversa com elas?
5. Você gosta de trabalhar na CASEL?

#### Questionário aplicado com as crianças:

6. Qual é a sua idade? Você gosta de morar na Casa de Ismael?
7. Você prefere morar na CASEL ou com a sua família?
8. Você conhece os seus pais?
9. Você gosta deles? Por que você acha que veio morar na CASEL?
10. Você gostaria de voltar a morar com a sua família?

#### Questionário aplicado com o diretor da instituição:

11. Como a CASEL vem enfrentando a problemática da recolocação das crianças em seu lar biológico ou em família substituta?
12. Qual a média de tempo que uma criança passa na CASEL?
13. Por que o senhor acha que o direito constitucional à convivência familiar não tem sido respeitado em nosso país?

## ANEXO 2

### RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO APLICADO

#### **Respostas:**

1. Mãe social nº 1: “2º ano do segundo grau. Eu era empregada doméstica”.
1. Mãe social nº 2: “8ª série. Eu morava com meu marido, mas ele foi embora”.
1. Mãe social nº 3: “8ª série. Eu trabalhava de diarista”.
  
2. Mãe social nº 1: “Gratificante, é muito bom ver o progresso dessas crianças”.
2. Mãe social nº 2: “É muito trabalhoso, as crianças são difíceis, não são como os filhos da gente. Eles passaram por muitos traumas”.
2. Mãe social nº 3: “É bom, mas os meninos dão muito trabalho, brigam demais e são malcriados”.
  
3. Mãe social nº 1: “Boa. As crianças são muito ciumentas, se você faz carinho em um, tem que fazer no outro”.
3. Mãe social nº 2: “A gente cuida da criança, da higiene, dever de casa, verifica a mochila para ver se não pegaram nada de outro colega de classe. A gente cuida da educação...”.
3. Mãe social nº 3: “Às vezes a gente precisa repetir a mesma coisa muitas vezes para eles entenderem. Tem que estar sempre corrigindo e aí eles vão aprendendo”.
  
4. Mãe social nº 1: “Conversamos muito”.
4. Mãe social nº 2: “Claro, é nosso papel estar sempre orientando”.
4. Mãe social nº 3: “Converso”.
  
5. Mãe social nº 1: “Tô gostando, mas tem só cinco meses que eu tô aqui”.
5. Mãe social nº 2: “Gosto, mas às vezes é muito cansativo”.

5. Mãe social nº 3: “Gosto, emprego tá difícil, aqui eles dão de um tudo, até roupa”.

6. Criança nº 1: 13 anos. Não.

6. Criança nº 2: 9 anos. Sim.

6. Criança nº 3: 16 anos. Sim.

7. Criança nº 1: Não sabe dizer.

7. Criança nº 2: Gosta muito.

7. Criança nº 3: Gosta.

8. Criança nº 1: Conhece a mãe, mas não o pai.

8. Criança nº 2: Conhece.

8. Criança nº 3: Conhece.

9. Criança nº 1: Não gosta da mãe e não tem a menor idéia do motivo pelo qual está abrigada.

9. Criança nº 2: Gosta, mas não quer voltar a morar com a mãe. Ela diz estar no abrigo porque seu padrasto batia nela e no irmão (que também vive no abrigo), e que eles estão lá para serem adotados.

9. Criança nº 3: Está no abrigo porque seus pais estavam desempregados e não tinham condições financeiras de cuidar dela e do irmão, que também está abrigado. Hoje os pais moram com mais dois irmãos menores.

10. Criança nº 1: Não sabe.

10. Criança nº 2: Não quer voltar a morar com a mãe.

10. Criança nº 3: Quer e inclusive está em processo de reintegração familiar.

11. Diretor da instituição: Palavras novas, práticas antigas. Hoje não há nenhum resultado prático para a problemática. É a questão mais difícil de ser trabalhada no abrigo.

12. Diretor da instituição: 12 anos.

13. Diretor da instituição: Porque o foco do atendimento está errado. Hoje se foca a criança quando na verdade deveria se focar a família. Não há um programa voltado para família, não há geração de emprego. Os programas que existem (bolsa-família, entre outros) não resolvem a questão, são somente um paliativo.

## **LEGISLAÇÃO UTILIZADA**

BRASIL, *Constituição Federal de 1988*.

BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL, Lei nº 6.697, de 1979.

Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989.

BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

PNAS/2004 – Política Nacional de Assistência Social.

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica.