



Michelle Jeronimo da Costa

**A Dualidade da Medida de Acolhimento
Institucional: entre a Proteção e a
Violação de Direitos**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Profa. Irene Rizzini

Rio de Janeiro
Maio de 2014



Michelle Jeronimo da Costa

**A Dualidade da Medida de Acolhimento
Institucional: entre a Proteção e a
Violação de Direitos**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Irene Rizzini

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Rosana Morgado

UFRJ

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 24 de maio de 2014

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

Michelle Jeronimo da Costa

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade do Grande Rio, em 2011. Foi estagiária numa instituição de acolhimento para crianças e adolescentes durante dois anos. Desde 2013 atua como Assistente Social no Hospital Estadual Adão Pereira Nunes.

Ficha Catalográfica

Costa, Michelle Jeronimo da

A dualidade da medida de acolhimento institucional : entre a proteção e a violação de direitos / Michelle Jeronimo da Costa ; orientador: Irene Rizzini. – 2014.

112 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2014.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Crianças e adolescentes. 3. Acolhimento institucional. 4. Proteção. 5. Violação de direitos. 6. Convivência familiar e comunitária. I. Rizzini, Irene. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Agradecimentos

“Por tudo o que tens feito, por tudo o que vais fazer. Por tuas promessas e tudo o que és eu quero te agradecer com todo o meu ser”

Agradeço primeiramente a Deus que por sua infinita graça me permitiu concluir mais essa etapa na minha vida. Acredito fielmente que foi a tua mão que me trouxe até aqui. Tu puseste em mim sonhos e me destes forças para torná-los real para sempre serei grata a Ti.

Aos meus pais Luiz e Elizete por me mostrarem que sempre vale a pena persistir. Por entenderem meus mais variados momentos e até mesmo minhas mudanças de temperamento. E por serem meus fieis intercessores.

A minha irmã e amiga Sara pela demonstração de afeto e carinho manifesta nos incentivos diários. Por me permitir ser o seu orgulho, saibas que tu também és meu orgulho. Obrigada por chorar o meu choro, por sorrir o meu sorriso. Agradeço simplesmente por você existir na minha vida.

A minha avó Luiza e minha tia Beth, por serem uma extensão na minha vida. Obrigada pelo amor dedicado a mim.

A todos os demais parentes. E especialmente aos amigos que em muitos momentos tiveram que conviver com a minha ausência. Eis aqui o fruto deste trabalho.

A minha orientadora e professora Irene Rizzini, que desde o início acreditou em mim e por isso me incentivou. Suas orientações me possibilitaram um amadurecimento no campo da infância e juventude. Suas contribuições transformaram pequenas ideias numa dissertação. Agradeço pela atenção dada e por se mostrar sempre presente. Seu apoio tornou este trabalho possível.

A Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior – CAPES e a PUC-Rio pelo auxílio e financiamento concedido permitindo uma dedicação total ao mestrado. Possibilitando a realização deste sonho.

Ao corpo docente da Pós-Graduação obrigada pelo exercício contínuo de reflexão. Foi bom aprender com vocês. Aos funcionários da secretaria do Departamento de Serviço Social, em especial à Joana que sempre nos auxiliou e socorreu. Ao professor Antônio por se mostrar solícito atendendo meu convite para compor esta banca. Assim também como a professora Rosana Morgado.

Aos colegas de mestrado. Nossa... Como foi bom conhecer vocês. Sem dúvidas, tive a sorte de conviver com pessoas excepcionais de uma generosidade incrível. Obrigada pelo companheirismo. Guardarei para sempre em minha memória os momentos divididos.

Enfim, quero agradecer a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho. A todos àqueles que torceram que me incentivaram. A todos vocês muito obrigada!

Resumo

Costa, Michelle Jeronimo da; Rizzini, Irene. **A dualidade da medida de acolhimento institucional: entre a proteção e a violação de direitos.** Rio de Janeiro, 2014. 112 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente proposta de dissertação de mestrado tem por objetivo estudar e problematizar alguns aspectos referentes ao acolhimento institucional, tomando como base o desafio de se efetivar uma política de proteção à criança e ao adolescente, no município de Nova Iguaçu. A análise realizada tem como foco o direito à convivência familiar e comunitária. A investigação parte do pressuposto de que o acolhimento institucional é uma medida de proteção, mas em determinadas circunstâncias, como discutimos nesta dissertação, incorre em uma violação de direitos. Aqui culmina o foco de análise desse estudo: a dicotomia presente na execução da medida de acolhimento institucional, ou seja, a proteção versus a violação de direitos. Para compor a análise, além da revisão da literatura vigente, realizamos um levantamento dos casos atendidos numa instituição de acolhimento do município de Nova Iguaçu e, a partir destes, desenvolvemos um estudo de caso, que nos permitiu uma análise minuciosa do problema em questão. Os dados coletados permitem identificar a complexidade do tema em estudo e, especificamente, desta medida, que ora apresenta-se como proteção ora como violação de direitos. Essa é uma discussão essencial para o contexto das políticas públicas, permitindo ampliar o debate acerca das alternativas de proteção para crianças e adolescentes.

Palavras-chave

Crianças e Adolescentes; Acolhimento Institucional; Proteção; Violação de direitos; Convivência Familiar e Comunitária.

Abstract

Costa, Michelle Jeronimo da; Rizzini, Irene. **The duality in Institutional care procedures: protection versus the violation of rights.** Rio de Janeiro, 2014. 112 p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The proposed dissertation aims to study and discuss some aspects related to institutional care, based on the challenge to actualize a policy to protect children and adolescents in the county of Nova Iguaçu. The analysis focuses on the right to family and community life. The investigation is based on the assumption that institutional care is a measure of protection, but in certain circumstances, as discussed in this dissertation, it may constitute a violation of rights. Here lies the focus of analysis in this study: the dichotomy in enforcing institutional care, i.e., protection versus violation of rights. In order to make the proposed analysis, we started by reviewing the current literature, and then conducted a survey of the cases seen in an institution in the county of Nova Iguaçu. From these cases, we developed a case study, which allowed us a thorough analysis of the problem in question. The collected data allowed us to analyze the complexity of the topic under study and, specifically, the issue of institutional care, that at times presents itself as a measure of protection and at times as a violation of rights. That constitutes an essential discussion for public policy issues, contributing to expand the debate on alternatives for protecting children and adolescents.

Keywords

Children and Adolescents; Institutional Care; Protection; Violation of Rights; Family and Community Contexts.

Sumário

Introdução	13
1. Entre o passado e o presente: assistência e proteção à infância e à adolescência no Brasil	23
1.1. . “Menores abandonados” e “menores delinquentes” – sistematização da assistência à infância no início do século XX	24
1.2. O Estatuto da Criança e do Adolescente. Direito e proteção: mudança de paradigmas em pauta	30
1.3. Acolhimento institucional – características do atendimento pós Estatuto	34
2. O direito à convivência familiar e comunitária – embasamentos legais	39
2.1. Para além do acolhimento institucional: propostas visando o direito à convivência familiar	41
2.2. Vínculos familiares: fatores que levam ao rompimento	48
3. A dualidade da medida de acolhimento institucional: reflexões baseadas em “fatos reais”	54
3.1. A entrada em campo – histórias de uma pesquisadora	54
3.2. A caracterização do campo	59
3.3. Um sistema em busca do direito à convivência familiar e comunitária	62
3.4. Generalizar ou cada caso é um caso?	67
3.5. Bruno e Sara – o caso que virou estudo	81
4. Considerações finais	98

5.	Referências bibliográficas	103
6.	Apêndice – Roteiro para as entrevistas	109
7.	Anexos	111
7.1.	Anexo 1 – Carta de apresentação e autorização	111
7.2.	Anexo 2 – Parecer do Comitê de Ética	112

Lista de Figuras

Figura 1 -	Crianças acolhidas segundo vínculo familiar – dado nacional	48
Figura 2 -	Percentual para os maiores motivos para o acolhimento no estado do Rio de Janeiro	49
Figura 3 -	Representação de atores relevantes do Sistema de Garantia de Direitos a crianças e adolescentes do município de Nova Iguaçu	63

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1-	Crianças e adolescentes acolhidos na instituição	69
Tabela 1 -	Crianças e adolescentes acolhidos na instituição	69
Tabela 2 -	Responsável pelo acolhimento	71
Tabela 3 -	Motivo para o acolhimento	72
Tabela 4 -	Tempo de acolhimento	73
Tabela 5 -	Recebimento de visitas segundo parentesco	77
Tabela 6 -	Periodicidade das visitas	78
Tabela 7 -	Situação legal da criança/adolescente	80

Lista de siglas e abreviações

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

NAV – Núcleo de Atenção à Violência

PIA – Plano Individual de Atendimento

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

PUC – Pontifícia Universidade Católica

SGD- Sistema de Garantia de Direitos

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

*A consciência da complexidade nos faz compreender
que não poderemos escapar jamais da incerteza e
que jamais poderemos ter um saber total: 'a
totalidade é a não verdade'.
Edgar Morin¹*

¹ MORIN, 1996 apud Martins, 2004, p. 90-91.

Introdução

A presente proposta de dissertação de mestrado tem por objetivo estudar e problematizar alguns aspectos referentes ao acolhimento institucional², tomando como base o desafio de se efetivar uma política de proteção à criança e ao adolescente, no município de Nova Iguaçu.

A temática envolvendo o acolhimento institucional gera algumas inquietações, principalmente quando correlacionado aos direitos. Constituem direitos da criança e do adolescente, “(...) o direito à vida e 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”. (Brasil, Art 4º, 1990). Sempre que esses direitos forem violados ou ameaçados, deverão ser tomadas medidas de proteção, dentre elas o acolhimento institucional.

Meu questionamento refere-se à maneira como esta medida vem sendo executada. Não há como negar que as legislações pertinentes à criança e ao adolescente representam um avanço no que diz respeito ao acolhimento institucional. Contudo, para que de fato seja caracterizada enquanto uma medida de proteção deve ser norteadada pelo princípio da excepcionalidade. Além disso, seu grande objetivo deve ser o de proporcionar o retorno mais breve ao convívio familiar e comunitário.

A temática relacionada ao acolhimento institucional esteve presente em nossa trajetória acadêmica. O interesse pela questão dos direitos de crianças e de adolescentes surgiu após a experiência enquanto estagiária de Serviço Social numa instituição de acolhimento no município de Nova Iguaçu.

² Na presente dissertação optou-se por utilizarmos o termo “acolhimento institucional” para designar a inserção de crianças e adolescentes em instituições fechadas, em virtude das mudanças introduzidas pela Lei 12.010/2009 que alterou a terminologia “abrigo” para acolhimento institucional. Comumente ainda se utiliza o termo “abrigo” para se referir aos equipamentos onde se desenvolvem programas de acolhimento, por isso, nas entrevistas realizadas fizemos uso do termo por ser melhor compreendido pelos entrevistados.

A escolha pela tônica da convivência familiar e comunitária se deu após nossa confecção do trabalho final de conclusão de curso, cujo objetivo foi analisar os desafios postos ao Serviço Social frente a questão do acolhimento institucional. Este estudo revelou que hoje um dos principais desafios enfrentados pelo Serviço Social da instituição, relaciona-se a necessidade de se construir um sistema de garantia de direitos, que ofereça proteção à criança ou ao adolescente institucionalizado, mas que também dê bases para o seu retorno à família de origem ou a colocação numa família substituta, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Pesquisas recentes³ apontam que uma parcela significativa das crianças e dos adolescentes acolhidos possui vínculos com suas famílias de origem. Sendo assim, a indagação que perpassa esta dissertação é: Porque crianças e adolescentes que possuem vínculos familiares estão institucionalizados?

É bem verdade que o âmbito familiar nem sempre é o mais propício a oferecer proteção a crianças e adolescentes. Graves violações de direito ocorrem justamente neste ambiente sendo necessário conduzir o afastamento do convívio familiar, e na maioria dos casos a alternativa encontrada é a institucionalização. Eis então o grande paradoxo do acolhimento institucional, ele pressupõe a oferta de proteção, mas presume a quebra de um direito: o direito de ser criado no âmbito familiar. Aqui culmina o foco de análise desse estudo, a dicotomia presente na execução da medida de acolhimento institucional, ou seja, a proteção versus a violação de direitos. É um movimento antagônico, a proteção que entra em ação quando há alguma violação, e uma violação que ocorre na tentativa da proteção.

Por proteção social entendem-se as ações voltadas ao enfrentamento das desigualdades sociais e da pobreza. Importa destacar que ao longo dos séculos as sociedades humanas vêm desenvolvendo modelos de proteção, que, em sua maioria, buscam amparar os membros mais frágeis lhes proporcionando segurança. Para o sociólogo Robert Castel⁴ os sistemas de proteção social foram criados com a finalidade de garantir uma cobertura contra os principais riscos de degradação social. Assim considera que,

³ Para maiores informações vê: IPEA/CONANDA (2004); MDS/CLAVES/FIOCRUZ (2011); MPRJ (2012).

⁴ CASTEL, Robert. A insegurança social: o que é ser protegido? Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

(...) O sentimento de insegurança não é exatamente proporcional aos perigos reais que ameaçam a população. É antes o efeito de um desnível entre uma expectativa socialmente construída de proteções e as capacidades efetivas de uma determinada sociedade de colocá-las em prática. (...) ⁵.

A proteção social brasileira encontra-se respaldada na Constituição Federal de 1988 como um conjunto integrado de ações no âmbito das políticas de saúde, educação e assistência social.

Na referida Constituição a política de assistência social é definida a partir dos seguintes objetivos: “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice...” (Brasil, 2013: art. 203). Estes são considerados grupos mais vulneráveis e por isso demandam maior atenção.

Como já foi reiterado, crianças e adolescentes possuem direitos que devem ser preservados e respeitados. A sua violação ou a simples ameaça acarreta a adoção de medidas específicas de proteção. Existem casos em que é necessário que a criança ou o adolescente seja afastado do local onde há incidência da violação, isto é, do âmbito familiar.

Este fato exprime diversas questões. Como oferecer proteção sem que haja uma violação de direitos? Quais ações podem contribuir para a preservação do direito à convivência familiar e comunitária? Será que a oferta de proteção deve voltar-se somente à criança ou ser extensiva à família?

Estas interrogações além de mostrarem a complexidade envolta na execução da medida de acolhimento institucional conduzem a um exame profícuo no presente estudo. A proposta teve como recorte de análise uma instituição pública de acolhimento institucional localizada em Nova Iguaçu, um dos municípios da Baixada Fluminense na região metropolitana do Rio de Janeiro. De acordo com o último censo do IBGE realizado em 2010 este município tem uma população estimada de 796.257 habitantes. Desse montante, 114.965 possuem entre 0 a 9 anos. Existem 11 instituições, sendo dez não governamentais e somente uma governamental.

No total essas instituições acolhem juntas aproximadamente 122 crianças e adolescentes. Este dado faz com que Nova Iguaçu ocupe o 4º lugar no ranking dos

⁵ Ibidem, 2005, p. 9.

municípios que acolhem crianças e adolescentes no estado do Rio de Janeiro⁶. Daí a importância de situarmos como vem sendo operacionalizada a medida de acolhimento institucional neste município. Na tentativa de desvendar as alternativas que vem sendo adotadas.

Os fundamentos que embasam a análise têm como prerrogativa as novas diretrizes propostas para a política de atendimento à criança e ao adolescente a partir da incorporação da lei 12.010 de 03 de agosto de 2009 ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Esta normativa além de reafirmar a doutrina da proteção integral, institui parâmetros para o fortalecimento do direito à convivência familiar e comunitária.

O estudo aqui proposto é de natureza exploratória, que objetiva aprimorar as hipóteses levantadas preliminarmente, esclarecendo a prevalência do fenômeno violação x proteção presente na medida de acolhimento. Para Gil (1991) “essas pesquisas proporcionam maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (...)” (Gil, 1991, p. 45). Além disso, esta pesquisa é delineada a partir de uma abordagem qualitativa. Minayo (1994)⁷ considera que os autores que utilizam esta abordagem preocupam-se em compreender e explicar as dinâmicas resultantes das relações sociais. Neste sentido, o estudo busca conhecer como a medida de acolhimento tem o potencial de transformar a proteção numa violação de direitos.

O objetivo principal da pesquisa é analisar a execução da medida de acolhimento institucional, enquanto uma medida protetiva, e os desafios para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária no município de Nova Iguaçu. Os objetivos específicos são: 1) Caracterizar o Sistema de Garantia de Direitos e a medida de acolhimento institucional; 2) Analisar os casos em que o acolhimento institucional prefigura uma violação de direitos; 3) Estudar o acolhimento institucional sob a perspectiva da família e dos profissionais envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos, a partir de um caso.

Para compor a análise, além da revisão da literatura vigente, realizamos um levantamento dos casos atendidos na instituição de acolhimento e, a partir

⁶ Dados extraídos do 9º censo da população infantil e juvenil acolhida do Rio de Janeiro. Disponível em: < http://mca.mp.rj.gov.br/?page_id=629>. Acesso em: 25 de out de 2013.

⁷ MINAYO, M.C. (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

destes, desenvolvemos um estudo de caso, que nos permitiu uma análise minuciosa do problema em questão.

A escolha pela realização de um estudo de caso ocorreu motivada pela possibilidade de obter o maior número de informações relevantes a respeito da prevalência do fenômeno violação x proteção. Tendo em vista que se trata de um fenômeno complexo, o caso escolhido nos permitiu uma análise mais aprofundada e enriquecida de detalhes. O pesquisador Robert K Yin propõe uma definição para este método. Nas palavras do autor,

O estudo de caso pode ser tratado como importante estratégia metodológica para a pesquisa em ciências humanas, pois permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado, revelando nuances difíceis de serem enxergadas “a olho nu”⁸.

Dessa forma, consideramos que um estudo de caso sobre a passagem de duas crianças, que possuem família e vínculos afetivos existentes, pela medida de acolhimento institucional, nos forneceu elementos necessários para a realização de uma discussão com foco sobre o direito à convivência familiar e comunitária. Apontado que a medida de acolhimento institucional tem em si um grande potencial de violar direitos.

Vale ressaltar, que ao utilizar a técnica do estudo de caso não se buscou interferir no problema, mas sim apresentá-lo conforme ele foi sendo apresentado para a pesquisadora.

O estudo realizado nos permitiu dar voz àqueles que na maioria das vezes permanecem num papel coadjuvante, os familiares. Foi possível analisar a trajetória dessa família desde a inserção das crianças na instituição até o retorno para casa. O que nos permitiu identificar que estratégias foram adotadas e aquelas que contribuíram para o fortalecimento dos vínculos afetivos.

Os instrumentos metodológicos utilizados para coleta de dados foram leitura da bibliografia proposta, a observação, o registro em diário de campo, levantamento e leitura da documentação existente na instituição. Para compor e enriquecer o estudo de caso foram realizadas entrevistas semiestruturadas. No total foram realizadas seis (6) entrevistas, incluindo os seguintes sujeitos: os

⁸ Yin, 2005 apud GOMES, 2008, p. 215-216.

genitores das crianças, dois educadores, um profissional de Psicologia, e uma conselheira tutelar.

A pesquisa realizada apontou que crianças e adolescentes têm sim seus direitos violados. As principais violações perpetradas são conflitos no ambiente familiar, abandono, agressão, abuso sexual e dependência química dos pais. Consta-se que essas violações em sua maioria ocorreram no âmbito familiar. Por isso a necessidade do seu afastamento provisório.

Porém, em todos os casos encontrados verifica-se a permanência de vínculos afetivos seja com a família nuclear ou com a família extensa. Este fator traduz-se na possibilidade das crianças e dos adolescentes acolhidos retornarem para suas famílias de origem. Aliás, na ocasião em que foi realizado o estudo de caso duas crianças já haviam sido desligadas da medida de acolhimento e retornaram para o âmbito familiar.

Estes apontamentos demonstram que apesar do seu caráter protetivo a medida de acolhimento institucional também tem o potencial de violar direitos. Isso porque proporciona às crianças e aos adolescentes o afastamento do convívio familiar.

Adorno (1995)⁹, ao tratar da temática da violência, esclarece que precisamos pensar em outras formas de violência que não sejam o crime propriamente dito. Além disso, ele apresenta alguns grupos que estão mais vulneráveis a esta violência, dentre eles crianças e adolescentes. Para o autor em evidência, a violação de um direito fundamental também deve ser classificada como uma violência. Esta reflexão é fundamental para pensarmos nas graves violações expressas na retirada da criança do âmbito familiar. Se não há um respeito aos seus direitos fundamentais, logo estamos perpetuando uma das mais graves formas de violência, camufladas na ideia de proteção. Como afirma Adorno, “(...) mais do que proteção legal o que está em causa é a justiça social” (1995, p.306).

Desta forma, a criança que já teve algum direito violado no âmbito familiar ao ser colocada no abrigo torna-se alvo de mais uma violação: o direito à convivência familiar e comunitária. A simples retirada da criança do convívio familiar não possibilita a solução do problema. O mesmo Estado que viola um

⁹ ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: Revista Sociedade e Estado. v. X, n. 2, jul/dez: 299-342, 1995.

direito oferece uma solução, que talvez não vá à “raiz” da questão. Será que só a criança necessita de proteção, ou será que se deve estender a oferta às suas famílias, respeitando-se seus direitos humanos, direito à vida, à saúde e à educação. Não se pode apenas classificar o contexto familiar enquanto um espaço perigoso. Mais do que justificar e culpabilizar é preciso entender o porquê desta manifestação. Este assunto pode estar relacionado à ausência de políticas sociais capazes de oferecer suporte e de efetivamente apoiar essas famílias. Muitas vezes essas crianças bem como suas famílias só conseguem ter acesso a um direito quando algum outro está ameaçado, ou seja, ao ingressarem nos abrigos.

É sabido que na história da sociedade os direitos do homem algumas vezes permaneceram muito mais como uma “carta de boas intenções”. Por isso, mais do que promover os direitos e fiscalizá-los, é preciso garanti-los. Não se trata apenas de “boa vontade”, mas sim de condições objetivas; um Estado presente na vida das famílias impedindo que a criança ou o adolescente chegue a condição de acolhido. Concordamos com Bobbio, quando afirma “(...) os direitos são doravante protegidos (ou seja, são autênticos direitos positivos), mas valem somente no âmbito do Estado que os reconhece.” (2004, p.29).

O acolhimento é uma das medidas de assistência prestada na intenção de proteger as crianças e coibir qualquer tipo de violência. Mas, pode acabar sendo uma falsa solução, pois, pode não resolver o problema de fato e ao invés de proteger acabar punindo as vítimas com o afastamento do convívio familiar.

Desta forma, uma vez que o ato de acolher pode provocar esse rompimento, algumas vezes a instituição de acolhimento se aproxima do que Foucault chamou de local heterogêneo de disciplina, uma disciplina voltada não para a criança, mas para a família, que por não ter cuidado de sua criança perde provisoriamente a sua guarda. Assim o que ocorre é uma proteção com um tom um tanto quanto punitivo. Se em Foucault a prisão é um instrumento de manutenção da disciplina, responsável por moldar o corpo e docilizar os indivíduos, podemos então compará-la às instituições de acolhimento, um local necessário para docilizar as famílias, e de se tornar um exemplo para que as demais famílias possam cuidar de suas crianças.

Muitos são os desafios para que haja uma efetivação dos direitos da criança e do adolescente no município de Nova Iguaçu. Na execução da medida de acolhimento institucional estão impressas múltiplas questões. A todo instante é

possível constatar que violação e proteção andam juntos, o que exige uma análise aprofundada em sua manifestação.

Para embasar a análise estruturamos o estudo em três capítulos.

No primeiro capítulo realizamos uma discussão com base na história da assistência à infância no Brasil, apontando o momento em que crianças e adolescentes viraram alvo de atenção, denotando a necessidade da sistematização da assistência e da proteção à infância. A descrição perpassa os primeiros anos do século XX, quando a proteção social é interligada à prática de institucionalização. Já no final referido século ocorre uma virada histórica de paradigmas expressa no reconhecimento de direitos e na doutrina da proteção integral. Essa conexão entre o passado e o presente nos parece fundamental quando se busca desvelar as práticas da atualidade. Pensar na política de proteção à criança e adolescente no município de Nova Iguaçu implica em uma análise de seu passado, com o intuito de apontar se tais práticas caminham ou não na direção dos direitos.

O segundo capítulo contempla o direito que toda criança e adolescente possui de ser criado e educado no contexto familiar e comunitário. Considerando que este estudo é permeado pela análise em torno desta temática, os apontamentos realizados neste capítulo trazem subsídios que contribuem para o seu fortalecimento. Além disso, são apresentados os fatores que ocasionam, ainda que de forma temporária, uma violação a tal direito.

No último capítulo intitulado: A dualidade da medida de acolhimento institucional reflexões baseadas em “fatos reais”, nosso olhar volta-se para a pesquisa empírica. O “olhar” sob a experiência em campo revela as principais estratégias adotadas na perspectiva dos direitos da criança e do adolescente. Os resultados encontrados estão intimamente relacionados com os objetivos propostos nessa dissertação.

Este estudo possui relevância à medida que trata de um tema tão antigo, mas ao mesmo tempo tão atual. Decorridos tantos anos, a oferta de proteção a crianças e adolescentes ainda envolve a institucionalização, apresentando-se muitas vezes como única opção. Observa-se que faltam alternativas que não firam o direito conquistado de crescer e ser educado no âmbito familiar.

Assim, do ponto de vista científico, este estudo oportunizou explorarmos mais essa temática. Tendo em vista tratar-se de uma política de atendimento, o processo de construção e formulação será enriquecido de instrumentais teóricos que

poderão subsidiar as ações. A pesquisa apresenta-se enquanto uma ferramenta e, através dela, será possível analisar os reflexos da atual política junto aos atores estudados.

Acreditamos que isso poderá oferecer subsídios que ampliem a consciência sobre a importância do fortalecimento dos vínculos familiares.

1

Entre o passado e o presente: assistência e proteção à infância no Brasil

*O que é historicamente construído, pode ser historicamente desconstruído*¹⁰

Em qualquer lugar do Rio de Janeiro em diferentes épocas é possível conhecer pelo menos uma criança que já tenha passado por uma instituição de acolhimento. Ressaltamos que a institucionalização de crianças não é algo próprio da cena contemporânea, a colocação de crianças em instituições de acolhimento é uma questão que atravessa os séculos, o que requer uma análise a respeito das suas práticas e de suas ações.

Salomão, um famoso personagem bíblico, relata em um de seus escritos que “o que é já foi...”. A essa altura pode-se questionar qual a relevância dessa citação? A ideia é pensar que muito do que se vivencia no presente, já foi de alguma forma vivenciado no passado. A história da institucionalização de crianças e adolescentes é demarcada por rupturas e continuidades.

Assim, buscando analisar como se caracteriza a medida de acolhimento institucional na contemporaneidade, traçaremos alguns paralelos entre os primeiros modelos legais de assistência à crianças e à adolescentes do início do século XX, e a atual política de atendimento, levantando pontos que nos permitem referenciar traços comuns. Este “olhar” ao passado nos ajudará a entender as práticas atuais, denotando que o modelo de proteção à criança e ao adolescente ainda permanece pautado no rompimento ao convívio familiar e comunitário.

¹⁰ CONANDA. 2006:47.

1.1.

“Menores abandonados” e “menores delinquentes”: sistematização da assistência à infância no início do século XX

Para pensar a situação de crianças e adolescentes na contemporaneidade, iniciaremos conceituando a sistematização da assistência à infância. Nossa viagem histórica começa na passagem do século XIX para o século XX, é nesse momento que se inicia todo um debate em torno da causa do “menor”¹¹. A criança que até então muitas vezes era posta em segundo plano, a partir desse momento ela entra no cenário social como uma aposta para o futuro, ganhando visibilidade e atenção. “É neste período que a criança sai de seu anonimato, passando a ocupar o centro das atenções e preocupações dos adultos, principalmente dos moralistas, dos educadores, dos médicos e dos juristas. (...)” (Rizzini, 1993, p.15).

Nossa análise parte do século XX, exatamente por se tratar de uma fase de transição demarcada pela efervescência da recém-criada República. Referente à situação de crianças e de adolescentes, expressa um momento de consolidação das leis que regerão a causa infantil.

O fim do império é marcado pelo fim do regime escravocrata e pela instituição de uma nova ordem social. A situação dos antigos escravos torna-se preocupante, não haviam propostas de integração ao novo regime de trabalho livre. O que restou aos negros foi ter que conviver com o estigma e com os problemas advindos da posição ocupada na sociedade.

O historiador José Murilo de Carvalho, afirma que os libertos não tinham acesso a escolas, a empregos e a terras. Além disso, afirma que a abolição lançou ao mercado mão de obra livre sem, contudo, conseguir a sua total absorção. A República traz uma série de mudanças que não se restringe somente a forma de governar, são modificações que afetarão, sobretudo, as relações sociais. As cidades se expandem. A vida passa a girar em torno da metrópole, paulatinamente cresce a população urbana e consequentemente o pauperismo. A pobreza cresce na mesma proporção que a cidade. A exploração advinda do novo regime de

¹¹ “Menor” expressa uma categoria amplamente utilizada até inícios da década de 1990 para designar os filhos das famílias pobres. Tais crianças estavam sujeitas a tutela do Estado simplesmente pela condição financeira de suas famílias. Maiores esclarecimentos quanto a utilização desta categoria, podem ser encontrados nos estudos de Rizzini (2011).

trabalho traduz-se em condições desiguais de acesso. Vivendo em péssimas condições, essa população ocupa as favelas, cortiços e vilas operárias.

A propagação do pauperismo urbano acompanhava o avanço das relações capitalistas de produção. Os proletários se pauperizavam devido à exploração do seu trabalho sem possuírem direitos legais e despojados da propriedade do meio de produção. Essa população habitava as favelas, os cortiços e as vilas operárias, havendo ainda uma massa de desocupados que perambulava pelas ruas. (...) ¹²

Outra questão preocupante é que com o crescimento da urbanização aumentam o número de pessoas circulando pelas ruas. Alguns faziam desta a sua moradia. Sem dúvidas o que mais alarmava era vê que entre estas pessoas encontravam-se um grande número de “menores”.

Esta questão aliada às condições degradantes em que vivia parte da população foi determinante para que reformadores da causa infantil se unissem com um pré-discurso bem formado “a infância está em perigo”.

Sendo assim, esforços foram empreendidos no sentido de conter esta ameaça. O perigo era relacionado à forma como vivia a população pobre. Suas práticas e costumes foram caracterizados imorais. Além disso, eles eram considerados avessos ao trabalho, por isso foi-lhes atribuído diversos codinomes tais como: vagabundos, delinquentes, viciosos. O êxito do projeto civilizador dependeria de ações que buscassem amenizar esta situação. Uma vez que seria muito mais difícil moldar um adulto, a proposta foi a de formar e corrigir a criança. “Neste sentido, a estratégia jurídica não diferiu da médica e intervém na família através da criança. (...)” (Rizzini, 2011, p.121). Estava posta a estratégia, retirar a criança do meio que pudesse lhe causar dano moral. A criança não poderia conviver neste cenário horrendo, passíveis à delinquência e a todo tipo de vício. Mais do que isso, o que estava em jogo, era a construção de uma política que tinha como foco garantir a transformação do país em uma nação moderna e culta.

Ressaltamos que o principal alvo era a população pobre. “(...) É incontestável a demonstração; toda gente o sabe: na infância moralmente abandonada reside um dos elementos, talvez o mais poderoso, da criminalidade urbana, é a infância viciosa que fornece essas pavorosas estatísticas (...)” (Moraes,

¹² RIZZINI, 1993, p.19.

1900:67). Baseados em algumas teorias de que a formação da criança dependeria do seu local de convívio e criação, alguns promotores da filantropia passaram a intervir na causa infantil. Acreditavam que se a criança permanecesse neste ambiente tido como criminoso, as chances dela também vir a ser um criminoso seriam enormes.

Era preciso então proteger esta criança, recuperando o seu caráter desviante, garantindo a formação do futuro trabalhador. Os juristas e os higienistas do início do século XX acreditavam que tais ações protegeriam a criança. Com o intuito de salvar a infância e produzir adultos de bem, a justiça se alia à assistência. Passa-se então de uma assistência caritativa, para uma assistência filantrópica. A mudança consiste na educação ao invés da simples repressão. Vale ressaltar que esta é uma educação com um viés extremamente moralizador, uma vez que o seu foco consistia no enquadramento da criança prevenindo qualquer ação que pudesse ameaçar a sociedade.

O médico Moncorvo Filho aparece como principal defensor dessa teoria. Dele parte a proposta de sistematização da assistência pública pautada na educação. Mediante uma missão moralizadora, a proposta de Moncorvo Filho não tinha como diretriz o rompimento da desigualdade.

O modelo institucional idealizado pelo médico contribuiu significativamente para a racionalização da assistência à infância. A ideia proposta era a criação de um modelo de atendimento extra-asilar, não significando, porém o fim desses estabelecimentos, mas sim a sua reformulação.

Tendo como premissa conter o aumento do abandono e da delinquência infantil, vemos surgir um novo direito ligado a situação da infância, tendo como figura preeminente o Desembargador Ataulpho de Paiva, para ele a inserção cada vez maior da criança na criminalidade era a prova de que a assistência que vinha sendo prestada precisava de mudanças. Assim ele afirma,

A simples repressão, que constituiu a ideia fundamental dos códigos, sempre confundiu a causa do menor, deixando-o ao desamparo do Direito e da Justiça. A crise tremenda em que se vê a delinquência juvenil assumiu proporções assustadoras, máxime em sua comparação com a criminalidade dos adultos, ahi

está para atestar eloquentemente a imprestabilidade dos velhos moldes e dos processos anachronicos (...) ¹³.

O êxito do projeto civilizador dependia da criação de um complexo tutelar de assistência aos “menores”, este complexo deveria ser capaz de preservar os “menores abandonados” e reeducar os “menores delinquentes”. A distinção entre “abandonados” e “delinquentes” viria através de um órgão superior capaz de julgar e aplicar a medida correta. Nesse sentido, foram criados os tribunais especiais de menores. “(...) Os tribunais funcionariam sob o comando de Juízes também especiais, os quais contariam com o suporte de outros especialistas para cumprir sua missão jurídico-social.(...)” (Rizzini, 2011, p.136).

Cabe aqui abrimos um parêntese a fim de apresentarmos uma legislação da época antecedente a instituição do primeiro Código de Menores que já trazia a distinção entre “menores abandonados” e “menores delinquentes”, o decreto N. 16. 272 de 20 de dezembro de 1923. De acordo com a referida legislação “menores abandonados” seriam aqueles sem habitação certa, com pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, ou cujos pais não possuíam meios de subsistência, ou simplesmente praticassem atos contrários à moral e aos bons costumes, e/ou estivessem em estado de vadiagem, mendicidade ou libertinagem. Quanto às medidas aplicáveis veja o que o art. 18 definia: “A autoridade, a quem incumbir a assistência e protecção aos menores, ordenará a apprehensão dequelle de que houver noticia, ou lhe forem presentes, como abandonados, os depositará em logar conveniente, (...)” (Brasil, Art. 18, 1923).

Caracterizava-se “delinquente” os menores de 14 anos autor ou cúmplice de fatos considerado crime ou contravenção. A medida cabível seria “(...) sua collocação em asylo, casa de educação, escola de preservação, ou o colocará com pessoa idonea, por todo o tempo necessario à sua educação, contanto que não ultrapasse a idade de 21 annos”. (Brasil, Art. 24, 1923).

Seja qual fosse o perfil do menor “abandonado” ou “delinquente”, seu destino mais provável era a institucionalização. Esta por sua vez, deveria ser capaz de preservar os abandonados e reformar os delinquentes. Estava posta a noção de protecção interligada à institucionalização. Uma protecção que tinha como marca o apelo ao recolhimento, implicando para a criança a perda da sua

¹³ PAIVA, 1916, p.70.

liberdade, adequação às normas e a disciplina “(...) os *menores* que passavam pelas mãos da justiça e da assistência são esquadrihados, classificados, medidos e interpretados. (...)” (Rizzini & Rizzini, 2004, p. 30). Este era o tratamento dispensado a este público, uma proteção moralizante. A grande questão implícita nesta medida é que o atendimento dito protetivo estava longe de atender as reais necessidades da criança, uma vez que sua aplicabilidade fluía na formação dos futuros adultos da nação e não na perspectiva dos direitos.

Rizzini¹⁴ (2011) aponta que em nenhum momento a institucionalização era questionada, pelo contrário havia um incentivo para este tipo de atendimento. Sua nomenclatura variava entre escola de prevenção ou preservação, patronatos e escolas de reforma. Chama-nos atenção a intensa participação do Estado neste processo contribuindo para criação dessas instituições.

A consolidação da assistência aos “menores” passou pela promulgação de legislações que culminaram na implantação do primeiro Juízo de Menores em 1924, “(...) funcionando como um órgão centralizador do atendimento ao menor no Distrito Federal, fosse ele recolhido nas ruas ou levado pela família. (...)” (Rizzini & Rizzini, p. 29, 2004). E na promulgação do primeiro Código de Menores em 1927,

A legislação reflete um protecionismo, que bem poderia significar um cuidado extremo no sentido de garantir que a meta de resolver o problema do menor efetivamente seria bem sucedida. Por solucionar o problema entendia-se o exercício do mais absoluto controle pelo Estado sobre a população promotora da desordem. (...)¹⁵

Estava posto de fato quem necessitava de proteção, os filhos dos pobres. Gestou-se uma assistência capaz de moldar os pobres dando fim as suas viciosidades. Ademais, ao fator pobreza atrelava-se a ideia de que as famílias seriam incapazes de educar seus filhos, demandando a ação tutelar do Estado. Os pais eram acusados de não oferecerem condições dignas para o desenvolvimento dos filhos, simplesmente pela condição de pobreza.

Pesquisas realizadas mostram que este é um fato comprovado na contemporaneidade.

¹⁴ RIZZINI, I. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

¹⁵ RIZZINI, I. 2011:141.

As famílias eram rotuladas, estigmatizadas e culpabilizadas. Por isso eram passíveis de perderem a guarda de seus filhos. O poder público por sua vez assume uma função paternalista substituindo o papel dos pais.

As famílias estavam condicionadas a vigilância por intermédio do Juízo de Menores e do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores. A prática desses órgãos fluía na tentativa de controlar e regulamentar a educação dada aos filhos das famílias pobres. A autoridade concedida ao Juiz lhe deixava livre para intervir na vida privada tutelando as ações perpetradas pelas famílias. Como representante legal do Estado, cabia ao Juiz delegar a internação.

Para Miotto¹⁶ família e Estado estabeleceram uma relação marcada pelo controle deste sobre àqueles. Trata-se de uma história atravessada pelo ideário de que a família deve ser capaz de proteger e cuidar dos seus filhos, no caso de sua incapacidade o Estado assume esta função procedendo a retirada da criança. Institucionalização tornou-se sinônimo de preservação e proteção, ancorada na segregação do meio familiar.

Chama-nos atenção o pensamento de que a família não poderia proporcionar uma educação à criança. Que tipo de educação se almejava? A resposta já foi explicitamente discutida na análise feita acima uma educação civilizadora. A ideia da educação ligada à institucionalização fez com que a inserção nos “internatos” ou “orfanatos” fosse bem vista e desejada, transformando-os em locais aptos a reeducar, reformar, prevenir.

Pois bem e hoje o que se espera das instituições de acolhimento? Ou melhor, qual a ideia que se tem em relação a estas instituições? Porque a institucionalização permanece ligada a ideia de proteção? Não é fácil obter respostas para essas perguntas, mas podemos começar analisando como crianças e adolescentes passaram a compor a agenda pública, incorporando a noção de direito a esta prerrogativa.

¹⁶ MIOTTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: Política Social, família e juventude – uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 43-59.

1.2.

O Estatuto da Criança e do Adolescente. Direito e proteção: mudança de paradigmas em pauta

No que se refere a causa infantil podemos considerar o século XX como um século de grandes agitações. Isso porque as principais legislações de atendimento à infância foram promulgadas neste século. São elas o Código de Menores de 1927, o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Estas legislações trazem em si parâmetros para a sistematização da assistência e proteção à infância e à adolescência. Além disso, normatizam a política de atendimento voltada para este público.

Contudo, é preciso ressaltar que até a década de 80 o atendimento realizado permanecia muito aquém das reais necessidades da criança e do adolescente. É na segunda metade da referida década que as questões referentes a causa infantil começam a ser pensadas sob uma nova perspectiva.

Bazílio (2003)¹⁷ considera que a década de 80 é uma fase decisiva, pois é a partir dela que são estabelecidos novos rumos à política de atendimento à criança e ao adolescente. A situação desse público ganhara visibilidade, urgia a necessidade da criação de mecanismos de proteção que de fato cumprissem esta prerrogativa. “Diante desse quadro e graças às possibilidades de organização e participação populares na luta pela garantia de direitos, novos atores políticos entraram em cena. (...)” (Rizzini & Pilotti, 2009, p. 28). A organização e luta política desses atores tiveram resultados positivos. Neste sentido, importa destacar as principais mudanças propiciadas. Uma transformação de uma assistência filantrópica para uma assistência ligada aos direitos.

Em primeiro lugar é importante situarmos o que esta década representa para a sociedade de maneira geral. O Brasil vivenciava uma fase de transição democrática. Mudanças que repercutiriam no âmbito político, econômico e social. Em cena novos atores sociais buscam inserir o país na lógica democrática de direito. Os trabalhos iniciados resultaram na promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses atores assumem relevância a medida que imprimem avanços

¹⁷ BAZÍLIO, Luiz Cavaliere. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: KRAMER, Sonia & BAZÍLIO, Luiz Cavaliere. Infância, educação e direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2003.

significativos no que se refere a criança e ao adolescente. Para Bazílio (2003, p. 22), isto significa que,

Os novos atores que surgem e se consolidam na primeira metade dos anos 1980 são justamente aqueles que irão imprimir ao processo Constituinte (1987 e 1988) avanços que permitirão ao texto da Carta Magna definir criança como prioridade absoluta.

Assim, podemos conceituar que esta constituição torna-se importante uma vez que atribui novos rumos sociais ao país. Introduzindo direitos básicos à população. Inova na proporção que pela primeira vez reconhece direitos e atribui proteção integral à família, a maternidade, a infância e a adolescência. De maneira geral traz novos parâmetros de atenção à situação infantil. Tais conceitos são reconhecidos e introduzidos ao texto constitucional, podem ser vistos ao longo do capítulo VII do título VIII da referida carta magna. O art. 227 vem elencar os direitos a qual estão sujeitos crianças e adolescentes, apresentando que a responsabilidade quanto a sua garantia é igualmente dada à família, ao poder público e a sociedade.

Podemos considerar que a Constituição “abriu caminhos” para a instauração de outros dispositivos legais, tendo como premissa a proteção a crianças e adolescentes. Logo após a implantação da Constituição seguiu-se a promulgação de novas legislações. Merece destaque o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, aprovado em 13 de julho de 1990. “Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” (BRASIL, 1990: art.1). O ECA atribui direitos a população infantil-juvenil, estabelecendo medidas protetivas, em caso de violação de direitos, ou a simples ameaça à algum desses direitos.

A originalidade fica por conta da ampla participação popular. Na concepção do professor e pesquisador Luiz Cavalieri Bazílio¹⁸, os códigos que antecederam o estatuto foram elaborados por “experts”, enquanto que o ECA é formulado com a contribuição e ampla participação dos movimentos sociais. O que lhe confere o status democrático de direito.

¹⁸ Cf. nota 12 deste capítulo.

Gonçalves & Garcia¹⁹ afirmam que as políticas de atenção à criança devem ser pensadas antes e depois do Eca. Consideramos então o ECA enquanto um divisor, a partir dele o atendimento à criança e ao adolescente ganha uma nova abordagem. O ECA é resultado dos preceitos já expressos na Convenção das Nações Unidas de 1989 elevando a criança à condição peculiar de sujeito de direito. Assim uma das principais mudanças deve-se ao fato de privilegiar o interesse da criança. Instituído um sistema de proteção a fim de assegurar esses direitos. Se considerarmos que o pilar da cidadania é expresso pelo direito a ter direitos, logo o ECA elevou a criança e o adolescente ao patamar de cidadãos, colocando-os em par de igualdades com os adultos, contudo, considerando sua condição peculiar em desenvolvimento.

O que vemos é um rompimento na doutrina da “situação irregular” em vigor durante quase um século. Para adoção da doutrina da “proteção integral”. Caracterizando uma mudança de paradigmas. Do “menor abandonado/delinquente” passível de repressão e punição, para crianças e adolescentes passíveis de proteção.

Além disso, essa legislação firma o reconhecimento da dignidade humana expressa pela convenção das nações unidas sobre os direitos da criança. Apresenta uma distinção entre o que considera ser criança e adolescente²⁰, numa tentativa de romper com a concepção minimalista do termo “menor”.

Segundo Bazílio²¹ existem três princípios que contribuíram para que o estatuto se tornasse inovador, 1) a criança e o adolescente como pessoas em condição particular de desenvolvimento; 2) a garantia da condição de sujeitos de direitos fundamentais e individuais; 3) direitos assegurados pelo Estado e conjunto da sociedade como prioridade absoluta.

A mudança de paradigmas também pode ser exemplificada na maneira como a família passou a ser reconhecida, se antes esse núcleo era visto enquanto uma ameaça ao desenvolvimento da criança, a partir de então foi reconhecida enquanto núcleo fundamental para o seu crescimento. Devendo, portanto, ser estimulada a manutenção no âmbito familiar. Assim como declara o art. 19,

¹⁹ GONCALVES, H. S.; GARCIA, J. Juventude e sistema de direitos no Brasil. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 27, n. 3, set. 2007.

²⁰ Considera-se criança, para efeitos desta lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

²¹ Cf. nota 13 deste capítulo.

A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta lei.²²

Outra questão passível de análise e é, sem dúvidas, a que mais de perto nos interessa diz respeito à política de atendimento. O Estatuto dedica uma parte especial apresentando e caracterizando esta política. Em seu artigo 86 declara que ela far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Buscando o rompimento das práticas caritativas e assistencialistas.

Vimos que por mais de um século as políticas destinadas à infância e à juventude realizavam um verdadeiro prognóstico, tendo como objetivo reformá-los. As políticas lançadas no início do século XX estavam ligadas a um projeto societário de nação. Mas a partir do ECA lhes é assegurado prioridade absoluta na execução de políticas públicas. Nesse sentido, estabelece que a garantia de prioridade compreenda “primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias”²³.

Dentro dessa perspectiva o estatuto inova ao estabelecer medidas protetivas à crianças e à adolescentes que estejam em risco. Se no código de menores eles precisavam de correção com o estatuto define-se que eles necessitam de proteção. Concernente ao atendimento institucional é estabelecido um novo padrão. Significa dizer que as instituições ganharam uma “nova direção”.

Dessa feita no próximo tópico nos propomos a apresentar como se operacionaliza a política de acolhimento institucional pós-estatuto, indicando os princípios e diretrizes que possam nortear e orientar as instituições.

Partindo da premissa de que tivemos um século perdido (Rizzini, 2011), devemos indagar o que tem sido feito no atual século, as políticas da passagem do período imperial para o republicano, não tinham como perspectiva o reconhecimento de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, isso talvez explique as práticas adotadas. Hoje eles contam com dispositivos legais,

²² BRASIL, 1990:Art 4- Parágrafo 3º.

²³ BRASIL 1990: Art. 4º- Parágrafo único

mas então porque alguns tratamentos ainda persistem em serem dispensados a este público? É justamente esta a indagação que debateremos a seguir.

1.3.

Acolhimento institucional – características do atendimento pós Estatuto

Tendo em vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente concebe uma nova forma de gestão às instituições de acolhimento. Torna-se relevante recorrer as principais mudanças empreendidas por esta legislação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente atribuiu direitos à crianças e à adolescentes. Em seu art, 4º define quais são esses direitos são eles: o direito à vida e à saúde; o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; o direito à convivência familiar e comunitária; o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; o direito à profissionalização e à proteção no trabalho (Brasil, 1990: art. 4º). Sempre que esses direitos forem violados ou ameaçados, deverão ser tomadas medidas de proteção, dentre elas o acolhimento institucional.

Nesse sentido, o acolhimento institucional pode ser definido enquanto uma modalidade de atendimento voltada para crianças e adolescentes cujos direitos foram violados e que necessitam ser afastados, ainda que temporariamente, do convívio familiar.

A história da construção da política de atendimento infantil-juvenil aponta a institucionalização enquanto principal veículo de proteção. Este ato pode ser visto sobre diferentes proposições.

No livro Manicômios, prisões e conventos, Erving Goffman ao apontar a institucionalização apresenta o termo instituição total definindo enquanto um espaço fechado. Nesse local um grupo de pessoas, separadas da sociedade, leva uma vida administrada formalmente. O que define esse tipo de instituição é a mais completa privação de contato com o mundo externo. Todas as suas atividades são desenvolvidas internamente.

Já Michel Foucault no ensaio *Vigiar e Punir* apresenta o termo instituições completas e austeras, definindo o atendimento disciplinar e punitivo fundamentado pelo princípio do isolamento e separação com o mundo externo.

Visto que o termo instituição possui diferentes definições. Como então empreender o acolhimento institucional na atualidade?

O ECA não rompe com prática da institucionalização. Esta ainda é uma prática ligada à proteção. Entretanto, a partir dessa legislação novas prerrogativas foram atribuídas possibilitando uma mudança conceitual na forma de conceber esta ação.

A Lei 12.010 de 03 de agosto de 2009 substituiu o termo abrigo para acolhimento. O termo acolhimento institucional surge em conjunto com uma nova proposta de atendimento fundamentado no direito à convivência familiar e comunitária. Assim, caso haja a necessidade da criança ou do adolescente ser separado do seu contexto familiar, isso deve ser feito de maneira a preservar este direito. Portanto, ao definir a expressão acolhimento institucional o que se propõe é uma mudança nos parâmetros protetivos.

As instituições cumprem um papel fundamental no cuidado físico e mental dos acolhidos. Ainda que a medida seja executada de forma transitória, deve ser propiciada uma boa acolhida. Para isso o art. 92 do ECA expõe alguns princípios sobre os quais devem ser desenvolvido o atendimento nas instituições de acolhimento. Vejamos quais são:

- Preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- Atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- Desenvolvimento de atividades em regime de coeducação;
- Não desmembramento de grupos de irmãos;
- Evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- Participação na vida da comunidade local;
- Preparação gradativa para o desligamento;
- Participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Além de estabelecer esses princípios o ECA fundamenta que tal medida deve ser encarada enquanto último recurso, tomada no esgotamento de todas as outras possibilidades. Além disso, as instituições devem se organizar no sentido de proporcionar logo de início recursos para o retorno dessa criança ou adolescente ao convívio familiar.

O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade²⁴.

Em conformidade com os princípios e as diretrizes estabelecidas, em 2009 o CONANDA aprovou em parceria com Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, as *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. cujo objetivo visa o estabelecimento de parâmetros para o funcionamento das instituições, orientando de forma metodológica a oferta de proteção. Nesse sentido, também define que os serviços de acolhimento devem ser estruturados tendo por base a:

- Excepcionalidade do afastamento do convívio familiar;
- Provisoriedade do afastamento do convívio familiar;
- Preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Garantia de acesso e respeito à diversidade e não-discriminação;
- Oferta de atendimento personalizado e individualizado;
- Garantia de liberdade de crença e religião;
- Respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem.

Muitas são as responsabilidades de uma instituição de acolhimento, por isso o grande desafio e fazer com que as leis se materializem. Os serviços de acolhimento integram o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A fim de realizar uma boa acolhida é bom que haja uma integração com os serviços da rede, possibilitando a proteção integral, tanto para os que estão acolhidos como para seus familiares.

²⁴ BRASIL, 1990:art.101-Parágrafo único.

A nova proposta dos serviços de acolhimento pressupõe a garantia e preservação do direito à convivência familiar e comunitária. Buscando aferir esta prerrogativa a lei 12.010 de 03 de agosto de 2009 introduz ao ECA mudanças substanciais.

A chegada da criança ou do adolescente na instituição deve ser precedida prioritariamente mediante decisão judicial. Exige-se ainda a construção de um Plano Individual de Atendimento– PIA o qual orientará todas as ações em torno da criança e do adolescente, favorecendo sua participação ativa nas tomadas de decisões. Além disso, a referida lei estipula o tempo máximo para que a criança ou o adolescente permaneça na instituição. Para isso define uma reavaliação dos casos a cada seis meses.

As mudanças perpetradas demandam novas posturas no enfrentamento à violação de direitos que estão sujeitos crianças e adolescentes. Com relação ao atendimento prestado nas instituições espera-se que haja um reordenamento nas suas práticas.

Por vezes o atendimento se torna ineficaz. Várias são as razões, dentre elas o excesso de crianças nas instituições, a falta de profissionais, as péssimas condições de trabalho, de infraestrutura, a não integração dessa política com as demais políticas sociais, dentre outros fatores.

Rizzini & Rizzini²⁵, ao discorrerem sobre as tendências mais recentes do atendimento institucional apontam uma síntese dos princípios apresentados na declaração de Estocolmo. Considera que as ações propostas devem sempre que possível:

- Evitar que crianças sejam privadas do cuidado familiar, provendo apoio à família e combatendo a discriminação;
- Recorrer ao cuidado institucional somente como último recurso e de forma temporária;
- Desenvolver, financiar, implementar e monitorar sistemas alternativos de cuidados às crianças, inspirados em princípios que caracterizam a vida familiar;
- Regularizar e supervisionar as instituições que permaneceram em funcionamento, seguindo padrões estabelecidos nacional e

²⁵ RIZZINI, I. & RIZZINI, I. A Institucionalização de Crianças e Adolescentes no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

internacionalmente e consoante com a Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança²⁶.

Todo o aporte apontado até aqui teve como premissa discorrer a respeito das mudanças proporcionadas às instituições de acolhimento após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Um das grandes conquistas refere-se a adoção do caráter provisório e excepcional. O fato é que uma instituição não é o melhor local para que a criança cresça e se desenvolva, mas caso seja necessário, o cumprimento desta medida deve ser encarado realmente de forma breve e provisória, concedendo a criança ou ao adolescente a possibilidade de ser educado no âmbito familiar.

É preciso construir bases para o fortalecimento da política de atendimento. Precisamos parar de naturalizar o atendimento institucional. Torna-se relevante pensarmos em uma prática que não fira o direito à convivência familiar e comunitária. Dessa forma, “(...) *urge o desafio de se criar um sistema de atendimento institucional articulado, que respeite a lei que o país ratificou, e não viole os direitos básicos das crianças e adolescentes.*” (Rizzini & Rizzini 2004, p. 61).

²⁶ RIZZINI & RIZZINI, 2004:79-80.

2 O direito à convivência familiar e comunitária – embasamentos legais

O problema fundamental em relação aos direitos humanos, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.
Norberto Bobbio²⁷

A conjuntura apresentada no capítulo anterior nos possibilitou analisar em que condições foram estruturadas a política de atendimento infantil-juvenil. Vimos que a sistematização da assistência e proteção vem ao longo dos anos arraigada a uma prática institucional. Graças as mudanças perpetradas pelo ECA, pela Lei 12.010/2009 e outras normativas, apesar de ainda coexistirem, tais práticas hoje são guiadas pelo reconhecimento da família enquanto lócus privilegiado para o desenvolvimento de crianças e de adolescentes.

Sendo assim, nesta parte do estudo focaremos e aprofundaremos a discussão em torno do direito que toda criança e adolescente possui de crescer e ser educado no contexto familiar e comunitário. Mais adiante abordaremos os principais fatores que acarretam na perda temporária desse direito.

Começamos apontando que o direito a convivência familiar e comunitária, é fruto de grandes conquistas. Tecendo um paralelo com o que hoje se pensa a respeito dos direitos a partir da obra de Bobbio²⁸ sabemos que eles são históricos, fruto de muitas lutas e reivindicações, assim sendo eles não são naturais, mas sim produtos da própria sociedade.

Se hoje podemos falar em direitos da criança e do adolescente, é porque em circunstâncias específicas houve a necessidade e a demanda pela constituição de uma legislação própria. Vale ressaltar que enquanto históricos tais direitos estão passíveis de alterações e até mesmo de melhorias ou ampliação.

Assim sendo, o direito à convivência familiar surge em resposta às antigas práticas de acolhimento que em sua maioria visavam necessariamente a separação do contexto familiar. Rizzini, et al afirmam que “(...) por convivência familiar e

²⁷ BOBBIO, 2004: 23

²⁸ BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

comunitária entende-se a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence.(...)” (Rizzini, et al, 2006, p. 22). Assim, se a colocação de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento era uma prática recorrente, hoje a luta é para que esta prática se constitua enquanto último recurso privilegiando-se a sua permanência no núcleo familiar ou na impossibilidade à colocação numa família substituta.

Dentre as várias normativas criadas com intuito de fundamentar e reforçar essa prerrogativa. Merece destaque o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* – PNCFC. Aprovado em 2006 pelo CONANDA, o plano tem como objetivo o pleno desenvolvimento das famílias e a proteção dos vínculos familiares e comunitários.

O direito à convivência familiar e comunitária deve ser entendido enquanto expressão dos direitos humanos tendo em vista o seu caráter fundamental. Dado o seu reconhecimento e positivação nas normativas constitucionais sua implementação passa pela ótica prioritária das ações governamentais. Crianças e adolescentes possuem a condição peculiar de seres em desenvolvimento, portanto, necessitam da supervisão direta de um responsável e primariamente esta responsabilidade é atribuída à família²⁹.

O PNCFC considera que a família tem um papel essencial junto ao desenvolvimento e socialização da criança. Assim, reafirma a importância da família apontando que,

(...) tem importância tal que permanece viva, como realidade psicológica, ao longo de todo o ciclo vital do indivíduo, ainda que sentida como falta. Ao longo de sua vida, cada pessoa retornará inúmeras vezes às lembranças das experiências vividas com a família na infância, na adolescência, na vida adulta e na velhice³⁰.

Uma vez reconhecido a sua importância torna-se fundamental a criação de instrumentos que proporcionem o fortalecimento e resgate dos vínculos familiares. Nesse sentido, o PNCFC considera que este fortalecimento é facilitado mediante o investimento nas políticas de apoio sócio-familiar.

²⁹ A Constituição Federal em seu Art. 226 parágrafo 4º define a entidade familiar como uma comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

³⁰ CONANDA, 2006: 31.

A história da legislação infantil nos mostra que durante muito tempo o núcleo familiar fora considerado um local pernicioso tendendo a desviar o caráter infantil. Por isso criou-se uma cultura de segregação do ambiente familiar. O afastamento era bem visto e incentivado. Porém, com os avanços empreendidos após a promulgação do ECA, bem como das legislações subjacentes, hoje privilegia-se a manutenção da criança junto a sua família de origem. O art. 19 afirma que,

A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta lei³¹.

No entanto, em alguns casos esta separação torna-se inevitável dado às situações de violação perpetradas. Neste caso devem ser adotadas medidas no sentido de garantir a brevidade da ação. Além disso, alternativas podem ser pensadas favorecendo o crescimento em família.

Na obra *Acolhendo Crianças e Adolescentes*³² são apresentadas algumas modalidades de atendimento que não ferem este princípio. São abordadas algumas experiências no campo do acolhimento familiar cuja meta prioritária é a manutenção da criança e do adolescente no contexto familiar e comunitário. Mas de fato, o que vem a ser acolhimento familiar? Será uma prática comum, ou tal serviço encontra-se respaldado nas legislações? É o que veremos a seguir.

2.1.

Para além do acolhimento institucional: propostas visando o direito à convivência familiar

Como vimos uma importante conquista da política de atendimento para crianças e adolescentes hoje diz respeito a garantia do direito à convivência

³¹ BRASIL, 1990, Art. 19.

³² RIZZINI, et al, 2006.

familiar e comunitária. Sumariamente o que se prioriza é a manutenção da criança e do adolescente no seu núcleo familiar de origem; entretanto, nem sempre isso é possível. Como veremos, com base em nossa pesquisa, são diversos os fatores que levam ao rompimento desse direito. Por enquanto cabe-nos conhecer as principais propostas atuantes no campo da preservação do direito à convivência familiar e comunitária. Com base nessa necessidade surge uma modalidade de atendimento protetivo denominada de *serviço de acolhimento familiar*. Neste tópico nos dedicaremos a apresentar como se operacionaliza esta proposta em curso no país, apreendendo suas perspectivas e objetivos.

No Brasil com a implementação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, o serviço de acolhimento familiar passa a ser referenciado enquanto uma medida de proteção de alta complexidade. Tal característica é reiterada nos seguintes documentos: *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescente*³³. A Lei 12.010/2009 introduziu mudanças significativas ao ECA, nesse sentido, o art. 90 vai elencar os principais programas de proteção executados. Neste artigo, o serviço de acolhimento familiar é denominado de colocação familiar.

Antes de analisarmos o que vem a ser o acolhimento familiar e as principais características desse serviço na atualidade, há de se abrir um parênteses a fim de pontuar que esta é uma prática antiga. No Brasil o ato de acolher informalmente os filhos de outras pessoas é muito comum.

Estudos de Sarti (2004) apontam a existência de uma prática de ajuda mútua entre as famílias e esta ajuda se expressa na perspectiva do cuidado. Por conta disso, torna-se comum a “circulação” de crianças com os mais diferentes cuidadores. Para a referida autora as famílias, sobretudo, as mais empobrecidas estão envoltas numa rede de relacionamento que ultrapassa os muros familiares. Significa dizer, que em momentos de grandes dificuldades uma outra pessoa do núcleo de referência familiar da criança ou do adolescente assume a responsabilidade no cuidado.

Valente (2012) considera e denomina esta prática enquanto um acolhimento informal, isto é, a criança legalmente ainda não está inserida numa

³³ Cabe aqui pontuarmos que nesses documentos este serviço é denominado de serviço de acolhimento em família acolhedora.

medida protetiva. O que ocorre é o acolhimento por parte de uma pessoa que mantém vínculos com a criança ou o adolescente. Resumidamente considera que,

(...) no Brasil essa cultura aparece em todas as classes sociais, mas principalmente entre as famílias empobrecidas, as quais acabam por lançar mão dessa ajuda para a resolução de problemas enfrentados nos seus diferentes ciclos de vida. Esse tipo de relação torna-se mais necessária na medida em que não existam políticas suficientes e eficazes para atender às questões colocadas por determinadas situações: famílias jovens, famílias empobrecidas, famílias que enfrentam separações, recasamentos, e que veem, na solidariedade familiar de sua rede de apoio, meios para minimizar sérios problemas de subsistência e de sobrecarga no cuidado de sua prole. (Valente, 2012, p. 580).

Nessa perspectiva, crianças e adolescentes são criados e educados por outras pessoas que não sejam seus pais, propriamente ditos, de maneira informal. Em alguns casos tais pessoas nunca chegam a regularizar a guarda de fato.

Cabe pontuar que tal prática não representa o acolhimento familiar formal, pois este serviço se caracteriza como uma modalidade de proteção que encontra respaldo jurídico na sua composição. Seu objetivo é o de oferecer proteção integral a indivíduos que necessitam temporariamente serem afastados de sua família de origem, promovendo o acolhimento familiar e garantindo-se o direito à convivência familiar e comunitária. Sendo assim, o programa é “destinado a crianças e adolescentes que, por algum motivo, precisam ser afastados de sua família, em caráter provisório e excepcional, e são inseridos no seio de outra família, que é preparada e acompanhada como parte de uma política pública”. (Rizzini et al, 2006, p. 59).

De modo coloquial pode-se definir que o acolhimento familiar refere-se ao ato de uma família criar uma criança de outrem, sobre acompanhamento legal. Isto significa que o acolhimento familiar é parte integrante de uma política pública. Nesse contexto, esta modalidade de atendimento apresenta-se enquanto uma alternativa para a institucionalização. Significa dizer que não há uma pretensão de substituir um pelo outro, até porque ambos possuem características próprias e são acionados respeitando as especificidades de cada caso.

Valente (2012), no artigo intitulado “Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas”, entre outras justificativas, denota que o próprio ECA propõe e elenca os mais variados tipos de serviços que devem ser acionados quando o assunto é a oferta de proteção.

O documento Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais apresenta quatro tipos de serviço de proteção de alta complexidade: **acolhimento institucional**, nele incluído as seguintes modalidades: casa-lar, casa de passagem, e instituição de acolhimento; **serviço de acolhimento em república**; **serviço de acolhimento em família acolhedora**; **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências**.

Para Valente (2012) essa variedade de serviços visa atender as necessidades particulares de cada criança e de cada adolescente. A multiplicidade de questões que envolvem as famílias brasileiras exige uma variedade de serviços que possam oferecer proteção adequada. Mais do que isso se espera que esta proteção, ainda que os afaste de casa, possibilite a permanência do direito à convivência familiar e comunitária e no mais que também garanta a reintegração familiar o mais breve possível.

Assim sendo, o acolhimento familiar expressa uma oportunidade da criança ou do adolescente continuar vivenciando a dinâmica experimentada no seu lar. Enquanto uma medida protetiva deve-se respeitar algumas prerrogativas. Tal como ocorre com o acolhimento institucional, deve-se atribuir caráter excepcional e provisório. Além disso, deve ser utilizado como forma de transição para sua família de origem. Assim, representa uma estratégia para assegurar o direito à convivência familiar e comunitária. Rizzini et al (2006) apontam que o acolhimento familiar surgiu enquanto uma necessidade de evitar o encaminhamento desmedido de crianças e adolescentes para as instituições, ou seja, como meio de romper a cultura da institucionalização. O ECA em seu art. 34 parágrafo 1º dispõe que o acolhimento familiar terá preferência em relação ao acolhimento institucional.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelece que a organização do serviço de acolhimento em família acolhedora deve seguir os princípios instituídos no ECA e nas Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento. Os referidos documentos consideram que esse serviço deve ser destinado aquelas crianças e adolescentes com perspectiva de retorno à família de origem. A tipificação versa que o serviço possui os seguintes objetivos:

- ✓ Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem;
- ✓ Acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar;

- ✓ Preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário;
- ✓ Possibilitar a convivência comunitária e o acesso à rede de políticas públicas;
- ✓ Apoiar o retorno da criança e do adolescente à família de origem.

O acolhimento familiar é executado em residências de famílias acolhedoras e o número de crianças atendidas depende da disponibilidade das famílias, entretanto, de acordo com as orientações técnicas, cada família deve acolher uma criança por vez, sendo um número maior permitido quando se tratar de grupos de irmãos. O programa é administrado por instituições governamentais e não governamentais com recurso público. O art. 90 do ECA descreve que a validação desse programa ocorre via sua inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O acolhimento é feito de acordo com a disponibilidade das famílias, as quais não recebem nenhum ônus por isso. Elas são selecionadas a partir da sua inserção no programa de forma voluntária. Destacamos que estes indivíduos não possuem qualquer tipo de laço afetivo anterior com as crianças ou adolescentes atendidos, não coexistindo vínculos familiares entre os mesmos. São pessoas que estão de fora do núcleo de relações da criança. O documento *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* estabelece alguns passos no processo de seleção e capacitação das famílias. A ampla divulgação, explicitando os objetivos do programa; acolhida e avaliação inicial; avaliação documental; seleção. Além desses passos deve-se observar as seguintes características nos futuros candidatos:

- ✓ disponibilidade afetiva e emocional;
- ✓ padrão saudável das relações de apego e desapego;
- ✓ relações familiares e comunitárias;
- ✓ rotina familiar;
- ✓ não envolvimento de nenhum membro da família com dependência química;
- ✓ espaço e condições gerais da residência;

- ✓ motivação para a função;
- ✓ aptidão para o cuidado com crianças e adolescentes;
- ✓ capacidade de lidar com separação;
- ✓ flexibilidade;
- ✓ tolerância;
- ✓ pró-atividade;
- ✓ capacidade de escuta;
- ✓ estabilidade emocional;
- ✓ capacidade de pedir ajuda e de colaborar com a equipe técnica, dentre outras.

Aqui cabem algumas considerações. Apesar de uma criança ou adolescente ser criado por outra família, ela não assume as características de filiação. O ECA em seu art. 34 parágrafo 2 afirma que a pessoa ou o casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança mediante a guarda. O que ocorre é uma transferência de responsabilidade jurídica realizada por meio do termo de guarda e responsabilidade. Assim sendo,

(...) Espera-se da família que acolhe que proporcione à criança condições para seu desenvolvimento em todos os sentidos. A ideia primordial é que a família que acolhe uma criança, de certa forma, também acolhe a família de origem, apoiando-a no momento de crise. (Rizzini et al, 2006, p.69).

Rizzini et al (2006) consideram que para que isso ocorra é necessário um acompanhamento cuidadoso das famílias que irão acolher as crianças. Este acompanhamento tem como intuito prepará-las para o objetivo principal do programa, isto é, garantir a acolhida, mas também o retorno à família de origem. A qualidade do programa depende da constante qualificação e capacitação dos acolhedores.

Vale ressaltar, que a inserção neste serviço só ocorre via determinação judicial. Constatada a necessidade, o(a) juiz(a) determina a colocação da criança ou do adolescente sob medida específica de proteção; neste caso eles podem ser encaminhados para o acolhimento familiar. A seleção da pessoa ou família cadastrada é feita pela equipe técnica. Tão logo deem entrada, inicia-se um

trabalho pela equipe multiprofissional que tem como objetivo priorizar o retorno para a família de origem, seja ela natural ou extensa. O ECA versa que a situação de cada criança ou adolescente deva ser reavaliada a cada 6 meses mediante o envio de um relatório circunstanciado referente a situação de cada um que é atendido. Ademais, as ações devem convergir para a manutenção dos vínculos familiares. O desligamento do programa ocorre mediante avaliação da equipe que compõe o sistema de garantia de direitos, sob determinação judicial.

Valente (2012) apresenta algumas sugestões para implementação do serviço de acolhimento familiar. Considera que este pode ser implantado em diferentes tipos de cidade, seja de pequeno, médio ou grande porte. Além disso, este serviço pode existir mesmo em locais onde já exista o serviço de acolhimento institucional, pois como já foi reiterado nesse texto, o acolhimento familiar apresenta-se enquanto uma proposta que visa a favorecer a convivência familiar e comunitária.

Importa ressaltar que a execução desta modalidade de atendimento pelos municípios ainda se mostra pequena. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, encontramos alguns municípios que mantêm o programa. São eles: Barra Mansa; Petrópolis; Rio de Janeiro; São Gonçalo; Volta Redonda. Apesar de compor a medida de alta complexidade, o acolhimento familiar ainda não atingiu a totalidade dos municípios. É necessário a reafirmação de que o incentivo para a execução do serviço de acolhimento em família acolhedora não tem a pretensão de acabar com as instituições de acolhimento, mas sim de coexistir e funcionar dentro da rede de proteção.

Pode-se definir o acolhimento familiar como,

Serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente³⁴.

³⁴ BRASIL, 2008, p. 76

Com estas normativas compreendemos a importância da política de atendimento como instrumento capaz de assegurar proteção a crianças e adolescentes que por algum motivo têm um ou mais direitos violados. Entretanto, há um clamor pela necessidade do fortalecimento de um direito fundamental, o direito de ser criado e educado no âmbito familiar. Vários são os fatores que coíbem este direito. Importa conhecê-los e destacá-los. O próximo tópico tem como perspectiva refletir sobre os fatores que trazem um rompimento dos vínculos familiares.

2.2.

Vínculos familiares: fatores que levam ao rompimento

Um levantamento nacional das crianças e dos adolescentes em serviços de acolhimento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com a Fiocruz em 2010 apontou que na região Sudeste 64,5%³⁵ dos institucionalizados possuem algum vínculo familiar. Como ilustra a figura a seguir,

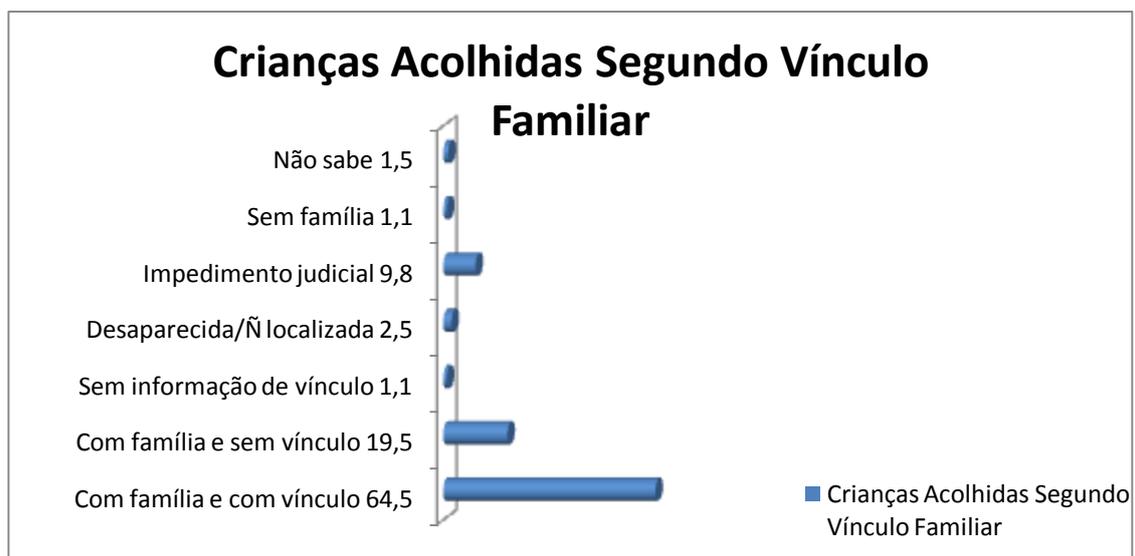


Figura 1 – Crianças acolhidas segundo vínculo familiar: dado nacional.

³⁵ Fonte: Fiocruz/MDS (2010). Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento.

Com base nesse levantamento, indagamos quais os fatores que levam ao rompimento dos vínculos familiares? Esta é uma indagação ligada às questões macrossociais e que precisam ser levadas em consideração. A plena realização dos direitos de crianças e de adolescentes deve ocorrer articulando esta medida com as demais políticas setoriais. Assim como está preconizado na LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), em seu artigo 2º,

“A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas sociais setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.”³⁶

O Brasil é demarcado por uma pobreza extrema segundo dados do último Censo realizado em 2010, 60,7% da população brasileira sobrevive com uma renda familiar per capita inferior a um salário mínimo. Os números de pessoas consideradas “miseráveis” chegam a 16,3 milhões. A desigualdade de rendimentos é acompanhada por um processo desigual de oportunidades e de acessos a serviços públicos.

Embora o ECA expresse que a falta de recursos não deva constituir-se por si só motivo para o acolhimento, um dos principais motivos para a colocação da criança em situação de acolhimento ainda é reflexo da pobreza. Apesar de não aparecer de forma explícita, os dados do Ministério Público do Rio de Janeiro³⁷ revelam que a motivação para o acolhimento está ligada a situação de pobreza.

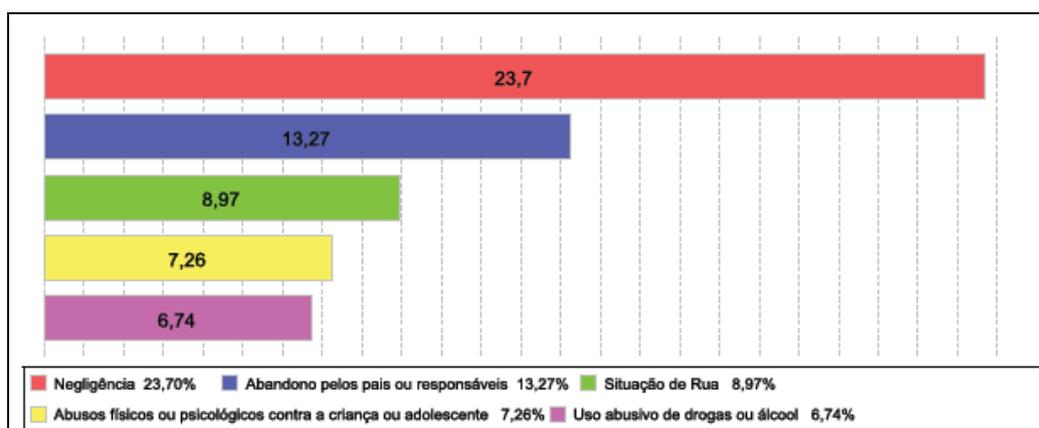


Figura 2 - Percentual para os maiores motivos para o acolhimento no Estado do Rio de Janeiro

³⁶ BRASIL, Lei nº 8.742/93, Art. 2

³⁷ 9º censo da população infante juvenil acolhida no estado do Rio de Janeiro (2012).

Os resultados desse levantamento mostram que 23,7% dos casos de acolhimento ocorreram motivados pela negligência. O dicionário assim define esta palavra “falta de cuidado, descuido, desproteção, etc”. Segundo a UNICEF a negligência se caracteriza quando os pais deixam de prover as necessidades da criança e do adolescente, incluindo a alimentação e o vestuário. Consideramos que as chances de uma família pobre agir assim são bem maiores uma vez que são mais expostos a vulnerabilidade social.

Rizzini, et al³⁸ apontam que a situação de pobreza não deve constituir-se enquanto justificativa para os casos de violação de direitos da criança e do adolescente. Contudo, acredita que a pobreza “debilita a família no cumprimento do seu papel parental” (Rizzini, et al 2006, p. 127). Fazendo com que esta de alguma forma viole um direito da criança ou adolescente. A história referente a construção de políticas para a infância e adolescência mostra que as primeiras práticas de institucionalização tinham como alvo um público específico: a criança pobre.

(...) A análise da documentação histórica sobre a assistência à infância dos séculos XIX e XX revela que as crianças nascidas em situação de pobreza e / ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhados para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas. (...) ³⁹.

Embora decorrido um século ainda hoje experimentamos os resquícios de um passado tão presente, um dos principais motivos para a colocação da criança em situação de acolhimento permanece atrelado a pobreza, e a simples retirada da criança do âmbito familiar não soluciona a problemática, uma vez que essa medida não vem acompanhada das demais políticas públicas que garantam proteção a esta família.

Nesse sentido, entendemos que a colocação de uma criança ou de um adolescente numa instituição de acolhimento muitas vezes é resultado de uma violência enraizada em nossa sociedade. Culminado na violação dos mais elementares dos direitos, assim como pontua Adorno “(...) graves violações de direitos humanos, produto de uma violência endêmica (...)” (Adorno, 1995, p.

³⁸ RIZZINI, I. et al. *Acolhendo Crianças e Adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2006.

³⁹ RIZZINI e RIZZINI, 2004: 13.

299). Algumas vezes a violação dos direitos da família pode resultar na perpetuação de um tratamento violento para com suas crianças.

De acordo com o ECA é dever da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar a efetivação dos direitos referentes à criança e ao adolescente (Brasil, 1990, art.4º) A família colocada em primeiro lugar aponta uma tendência da cena contemporânea ela tem ocupado lugar central na manutenção de seus membros.

Ocorre que de uma maneira estratégica, as famílias são encorajadas a assumir a responsabilidade de oferecer proteção aos seus membros, vemos então uma redescoberta do grupo familiar. No entanto, uma indagação precisa ser feita, será que no atual contexto social em que vivemos demarcado por tantas desregulamentações, a família é mesmo capaz de amparar seus membros? Duas questões precisam ser levadas em consideração, a primeira diz respeito às novas composições familiares, e a segunda ao próprio contexto de transformações advindas da crise econômica que atingiu o Brasil na década de 1980. Os impactos dessa crise traduzem-se em expressivas alterações no mercado de trabalho “levando à interrupção do crescente assalariado e à formalização de uma estrutura ocupacional já bastante problemática.” (Alencar, 2004, p. 68).

Os argumentos conservadores atribuem ao mercado de trabalho a culpa pelas crises e gastos fiscais, nesse sentido, vê-se a necessidade de maiores rigidez nos contratos de trabalho, feito através de uma série de desregulamentações. O fato é que essas desregulamentações contribuem para que haja uma precarização nas relações de trabalho. Quer sejam a flexibilização, subcontratação, terceirização e privatização. Dois cenários distintos demarcam o mercado de trabalho, a existência de um pequeno grupo de trabalhadores estabilizados e bem pagos e um grupo maior que convive com a instabilidade e má remuneração.

Em relação ao nível de desigualdade, observa-se que estas questões influem diretamente na renda das famílias mais pobres. No município de Nova Iguaçu de acordo com o IBGE cerca de 21.185 pessoas vivem com uma renda de até 1/8 do salário mínimo; 45.244 com até 1/4 do salário mínimo; 158.475 com até 1/2 salário mínimo; 253.529 com até 1 salário mínimo; e 3.939 pessoas não possuem nenhum tipo de remuneração. Isto significa que uma boa parte da população vive próxima à linha da pobreza, em síntese os anos que sucederam a

crise provocaram para alguns o aumento do desemprego e para outros a precarização das formas de trabalho.

Ora, se o trabalho é a via de acesso a uma vida estável e garante a possibilidade de inserção social, a falta dele ou a sua precarização, bem como sua descontinuidade, geram maiores riscos sociais. Se a inserção social está subordinada a inserção no mercado de trabalho, de fato não é possível garantir-lhes esta prerrogativa, uma vez que não há como assegurar a entrada no mercado de trabalho. Neste sentido, a contemporaneidade é demarcada pelo número elevado de trabalhadores postos à margem da sociedade, uma população sobrando, ou em péssimas condições de trabalho. O que corrobora para o empobrecimento das famílias. Tendo em vista que a manutenção dos membros depende dos recursos advindos do trabalho a sua ausência gera uma desproteção social.

Conforme preconizado na Constituição Federal em seu art. 227 é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado assegurar direitos e proteção a crianças e adolescentes. Não só a crianças e adolescentes, de acordo com o 8º parágrafo do art. 226 da referida Constituição o Estado deve assegurar plena assistência às famílias.

Nesse sentido, o papel de proteger às famílias e a sociedade como um todo ainda deve ser do Estado. Por isso, o Poder Público não deve simplesmente atribuir, como de maneira exclusiva, essa responsabilidade às famílias. Contudo, este parece ser um fato ignorado, a todo instante somos instigados a desenvolver nosso potencial criativo na resolução de diversas problemáticas. É dentro dessa lógica, que a família reaparece como lócus responsável pelo bem-estar. A família é sim o primeiro espaço de socialização capaz de garantir proteção, mas ela não deve cumprir esse papel isoladamente. Quando pensamos em família, várias questões precisam ser levadas em consideração. É sabido que enquanto um núcleo social, ela também apresenta algumas dissensões. Por isso chamar a responsabilidade somente para a família, parece-nos um tanto quanto contraditório, mas é isso que temos vivenciado.

Ademais, há ainda uma tendência a classificar as famílias enquanto “capazes” e “incapazes”. Miotto⁴⁰ descreve que as famílias capazes são aquelas que conseguem manter seus membros através dos recursos advindos da sua

⁴⁰ Cf. nota 13 deste capítulo.

inserção no mercado de trabalho. As incapazes são aquelas que não conseguem sozinhas proteger os seus membros, e para isso recorrem a outros organismos, por exemplo, o Estado. Dessa forma, a ajuda estatal, ou seja, a assistência é concedida somente às famílias que não tiveram a capacidade de se auto ajudar.

A autora avança apontando que a proteção integral de crianças e de adolescentes demanda uma mudança na assistência destinada às famílias. Não se pode apenas proteger a criança individualmente, é necessário estabelecermos um elo entre proteção familiar e proteção da criança. Pois, como a família vai oferecer proteção às suas crianças se ela é um núcleo que também necessita de proteção? Para além dos rótulos de capazes e incapazes, as famílias precisam ser assistidas. E caso haja mesmo necessidade de crianças e de adolescentes serem institucionalizados, que isso se faça de forma breve garantindo não só a proteção, mas o seu retorno à família de origem ou na impossibilidade a colocação em uma família substituta.

Prosseguiremos nossa análise apontando como essas questões tem se apresentado no contexto social. O próximo capítulo traz algumas reflexões que foram baseadas em “fatos reais”, isto é, através de dados colhidos em campo.

3

A dualidade da medida de acolhimento institucional: reflexões baseadas em “fatos reais”

3.1.

A entrada em campo – histórias de uma pesquisadora

Nosso foco neste estudo é a análise da medida de acolhimento institucional e os desafios para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Por questões já referenciadas na primeira parte, esta pesquisa teve como ponto de partida uma instituição de acolhimento situada no município de Nova Iguaçu.

Optamos por um percurso metodológico que teve como estratégia a realização de um estudo de caso. O caso foi selecionado a partir da nossa inserção na instituição. Sendo assim, em termos de campo esta pesquisa fluiu em duas direções: o campo instituição e o lar da família envolvida no caso. Apresentaremos neste tópico como ocorreu nossa entrada na instituição e na casa da família.

Mediante a análise e aprovação do nosso projeto de pesquisa pelo comitê de ética da PUC/RJ, partimos para a coleta de dados. Após um estudo detalhado sobre a medida de acolhimento institucional e a leitura de diversas outras pesquisas, a impressão que me ficou é que tudo parecia bastante óbvio, e havia uma única certeza a de que crianças são acolhidas mesmo diante da existência de vínculos familiares corroborando para a incidência da violação de direitos. Porém, reduzir a análise a uma única certeza não me parecia a atitude mais coerente a ser adotada. Mas então, como entrar em campo sem repetir aquilo que já estava pré-definido? O que eu deveria buscar? Esses foram alguns dos conflitos e das difíceis escolhas com os quais me deparei e fui levada a conviver no processo de desenvolvimento do estudo.

Percebi que não bastava ter certeza da existência de vínculos familiares, tratava-se de analisar o porquê do acolhimento institucional mesmo diante desses vínculos. A proposta foi explorar esta realidade a partir da sua complexidade. Isto é, relativizando os fatos avaliando que a proteção e a violação integram-se num

movimento dual. Foi preciso recorrer ao aporte teórico de Edgar Morin e sua análise acerca do paradigma da complexidade⁴¹. Uma aproximação no sentido de relativizar os fatos entendendo que um mesmo caso apresenta elementos que ora podem se constituir como proteção, ora como violação. A complexidade inerente a este contexto, que reflete a própria complexidade da vida de cada uma das pessoas envolvidas, faz com que nos deparemos com muitas incertezas. Assim como bem define Morin, “O conhecimento acerca dos fenômenos complexos implica incertezas, descontinuidades e desconhecimento parcial (...)” (Vasconcelos, 2011, p. 63).

Pois bem, munida desse ideal chegara o momento de entrar em campo, de visitar uma instituição já muito conhecida por mim. De agosto de 2009 a julho de 2011 tive a oportunidade de estagiar numa instituição de acolhimento no município de Nova Iguaçu. Inserida neste contexto vivenciei grandes emoções e dilemas. Vi muitas chegadas e partidas expressas nos retornos para a família de origem ou nas inserções em famílias substitutas. Vi também casos em que crianças e adolescentes tiveram que conviver por um longo tempo na expectativa de um dia encontrar um lar, enfim, o que vi foi uma realidade complexa onde a proteção muitas vezes se entrelaçou a violação.

O fato de já ter tido um envolvimento com esta realidade me proporcionou uma familiaridade, não só com a temática, mas também com a instituição. E esta familiaridade me trouxe outro questionamento, seria possível absorver informações num contexto tão particular? Para amenizar essa indagação busquei uma aproximação com o referencial antropológico, o que me levou a um exercício profícuo de aproximação e distanciamento. Compreendi que a minha posição neste contexto havia mudado, o distanciamento deveria ocorrer a fim de contemplar melhor a realidade que se revelava diante de mim. Quando digo distanciamento não me refiro a entrar em campo de maneira imparcial sem opiniões, mas sim em não me deixar levar pelas emoções do meu grau de afinidade com o campo.

⁴¹ Para Morin por complexidade entende-se tudo aquilo que é tecido junto. (VASCONCELOS, 2011, p. 62).

Para o antropólogo Gilberto Velho (1999)⁴² o processo de descoberta daquilo que é familiar é sem dúvidas, mais difícil. Afinal estamos envoltos na rotina e hábitos peculiares ao contexto e corre-se o risco de rotular as informações. Para que isso não ocorresse foi necessário adentrar em campo com um olhar diferenciado. Busquei de forma mais detalhada observar o contexto e as informações que foram aparecendo. Foi aí que percebi que apesar de familiar este contexto não era de todo conhecido por mim, o fato de crianças com vínculos familiares estarem acolhidas aparecia enquanto uma “nuvem encobrendo o sol”. Descobri que assim como explicita Gilberto Velho, meu grau de familiaridade não era de todo homogêneo. Havia ainda muitas questões a serem analisadas ou porque não dizer reveladas. Aos poucos fui percebendo que mesmo estando muito bem acostumada com a dinâmica que por ali passava, nem tudo era conhecido por mim. Nas palavras do referido autor,

(...) Posso estar acostumado, como já disse, com uma certa paisagem social onde a disposição dos atores me é familiar; a hierarquia e a distribuição de poder permitem-me fixar, grosso modo, os indivíduos em categorias mais amplas. No entanto, isso não significa que eu compreenda a lógica de suas relações. O meu conhecimento pode estar seriamente comprometido pela rotina, hábitos, estereótipos. Logo, posso ter um mapa, mas não compreendo necessariamente os princípios e mecanismos que o organizam. (...)⁴³.

Após a reflexão sobre esses conceitos finalmente pude estabelecer um contato com a instituição. Uma série de sentimentos tomou conta de mim, a expectativa pelo retorno ao local que um dia já me recebera, a ansiedade pela coleta dos dados, o medo do inesperado. A esses sentimentos somou-se o susto em descobrir que a instituição havia mudado de endereço. Tratava-se literalmente de um recomeço.

Passado o susto inicial agendamos a visita à instituição. No dia combinado saímos de casa cheia de expectativas. O fato de não conhecer o novo local e a distância fez com que errássemos o caminho, mas graças a boa vontade de várias pessoas finalmente pude chegar ao meu destino. Deixando essa história de lado, voltemos a minha inserção no campo. Ao chegar percebi que tudo parecia tão

⁴² VELHO, G. Observando o Familiar. In: Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

⁴³VELHO, 1999, p. 128.

igual, mas ao mesmo tempo tão diferente. A estrutura era outra, mas a sensação parecia igual, ou melhor, o contexto parecia o mesmo. Toquei a campainha me identifiquei, e fui convidada a entrar. Todos me olhavam fixamente, quem seria aquela estranha? Uma estagiária? Ou quem sabe o familiar de alguma criança acolhida? Não, eu era apenas uma pesquisadora buscando a permissão para iniciar minha tão esperada coleta de dados. Como já havia feito um contato telefônico com a Assistente Social, logo fui direcionada até a sua sala.

Ao entrar na casa percebi o quanto a estrutura estava diferente, as crianças agora conviviam com um espaço maior que o anterior. Meu peito palpitava, não só por ter andando um bom pedaço, mas diante da emoção que tomava conta de mim por estar de volta aquele contexto. É como se eu nunca tivesse saído dali, eu conhecia bem aquela rotina. Da cozinha exalava um delicioso cheiro de comida, algumas crianças corriam pela casa brincando, enquanto outras assistiam TV na sala. Ali também estava uma família aguardando para falar com a assistente social. Acenei para uma criança que logo me retribuiu com um sorriso, outros permaneceram me olhando desconfiados. Subi as escadas lembrando de 4 anos atrás quando entrei pela primeira vez na instituição de acolhimento, a sensação era a mesma as reações também. A medida que todas estas cenas passavam diante dos meus olhos minha mente trabalhava num processo de construção de estranhamento do comum.

Cheguei na sala do Serviço Social e expus o motivo do meu retorno. Fui aconselhada a retornar para conversar com a coordenação a fim de obter a permissão. Foi necessário solicitar esta autorização junto à secretaria de assistência do município⁴⁴, a partir daí estávamos aptas a começar nosso processo de coleta de dados. Em outubro de 2013 demos início a pesquisa de campo.

Com o intuito de encontrar um caso para a realização de um estudo, iniciamos analisando uma planilha que continha as informações de todos os acolhidos até o mês corrente. Havia de forma sucinta as seguintes informações: nome; data de nascimento; data de entrada na instituição; quem encaminhou; motivo; possui família; acolhimento anterior; irmãos; situação atual. Após a análise desses dados iniciamos uma leitura das fichas sociais de cada criança, em cada ficha e/ou pasta havia relatos desde a entrada das crianças até o dado

⁴⁴ A carta de autorização encontra-se em anexo.

momento. Foi a partir da leitura desses relatos que encontramos um caso que nos instigou a procedermos a um estudo mais detalhado.

Tratava-se de um caso envolvendo dois irmãos (Bruno e Sara) cujos pais realizavam visitas constantemente. Além dos pais as crianças ainda contavam com o apoio da tia paterna. Tendo em vista que nosso objetivo era analisar situações ou circunstâncias em que o acolhimento institucional viola o direito à convivência familiar e comunitária, esse nos parecia um bom caso para reflexão.

Diante disso, decidimos começar dando voz a quem mais de perto esteve envolvido nesta situação - a família. No dia 31 de outubro de 2013 ocorreu uma audiência concentrada, os técnicos da instituição iriam sugerir o desligamento de algumas crianças, dentre as quais se encontravam as crianças que havia selecionado para a realização do estudo. Comparecer a esta audiência parecia uma excelente oportunidade para estabelecer uma aproximação com o caso. Cheguei bem cedo ao local e pude acompanhar alguns momentos que enriqueceram minha análise. Enquanto aguardava o chamado da Juíza as crianças permaneceram o tempo todo junto dos pais. Houve um momento que a mãe precisou se retirar e Bruno se desesperou, já Sara não saía do colo do pai talvez como forma de não deixá-lo partir. A educadora que acompanhara as crianças tentava aquietá-lo, mas nada parecia adiantar. Tudo o que ele queria era estar ao lado de sua mãe e a criança só se acalmou com o seu retorno.

A existência de vínculos entre as crianças e a família era notória a quem estava presente, contemplar estas cenas me deram motivação para avançar com o meu estudo. Nesta audiência ficou decidido o desligamento das crianças do acolhimento institucional e o retorno para casa. Abordamos o pai, que aqui chamaremos de Luiz, explicamos o motivo da nossa pesquisa e o convidamos a participar. Desde o início o Sr. Luiz mostrou-se receptivo consentido a sua participação. Com o retorno das crianças fomos remetidos a outro campo de pesquisa: a residência da família.

A inserção em ambos os campos teve como premissa uma aproximação com a realidade no qual nos propomos a investigar, isto é, a medida de acolhimento institucional e o direito à convivência familiar e comunitária. Iniciamos a análise pela caracterização do campo apresentando a sua infraestrutura e sua dinâmica relacional. A avaliação desses aspectos ocorreu baseada no ECA, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à

Convivência Familiar e comunitária e nas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento. Referentes às instituições de acolhimento essas normativas apresentam alguns parâmetros para o seu funcionamento tais como público-alvo; recurso humano; infraestrutura; etc. A observação do cumprimento dessas normas auxiliam na análise da prevalência da dicotomização proteção x violação. Com relação à residência da família, o plano nacional versa que o desenvolvimento da criança não pode ser pensado dissociado do seu contexto familiar e cultural. Ademais, o exame sobre as condições, (econômica, social e cultural), da família pode ajudar na compreensão da incidência das violações perpetradas.

3.2. A caracterização do campo

Campo I – Casa Abrigo

- Descrição

A Casa Abrigo é uma unidade pública vinculada a SEMAS- Secretaria Municipal de Assistência Social, que presta atendimento na modalidade de acolhimento institucional. A instituição compõe a rede de assistência e proteção de Nova Iguaçu e sua área de atuação abrange todo o município. Destina-se a crianças de 0 a 12 anos de ambos os sexos e excepcionalmente a adolescentes em situação de risco social ou abandono. De caráter provisório oferece proteção integral, não implicando a privação de liberdade.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais as entidades que ofertam essa modalidade de serviço devem: acolher e garantir proteção integral; Contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos; Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais; entre outros (MDS, 2009, p. 34).

- Histórico da instituição e localização

Criada em 19 de junho de 1996, a instituição de acolhimento iniciou suas atividades no Centro de Nova Iguaçu, logo após passou para um bairro chamado

Caioaba próximo ao Centro do município e atualmente tem sua sede localizada no bairro Grama.

Este é um bairro populoso, mas com rendimento financeiro baixo-médio, além disso, possui déficits de infraestrutura básica tais como: saneamento básico, coleta regular de lixo, saúde e opções de lazer. As linhas de transporte que operam no bairro localizam-se a mais ou menos 1 km da instituição.

- Estrutura física

Sua estrutura física assemelha-se a uma residência em conformidade com o que determina o ECA e as Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento. A casa possui dois andares, no primeiro andar há uma 1 sala de TV (onde as crianças passam a maior parte do tempo), 1 cozinha e copa, 1 sala pedagógica, 1 banheiro social, 1 sala ocupada pela coordenação, área de serviço e uma área externa de lazer com dois brinquedos. No segundo andar há 3 dormitórios sendo um para meninos, outro para as meninas e um outro utilizado para grupo de irmãos, (chama-nos atenção o fato de que nos dormitórios os mobiliários são todos de alvenaria lembrando os antigos internatos). Há ainda 1 berçário, 4 banheiros distribuídos entre meninos, meninas e funcionários e 1 sala ocupada pelo Serviço Social e pela Psicologia.

Cabe ressaltar que por se tratar de uma instituição de acolhimento está diretamente integrada ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS e é caracterizado enquanto serviço de proteção social especial de alta complexidade. Devendo, portanto, ser regidas a partir de alguns parâmetros e normativas tais como: Estatuto da Criança e do Adolescente (incluindo a Lei 12.010/2009); Política Nacional de Assistência Social; Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento.

Os municípios possuem autonomia para criarem planos municipais de proteção do direito à convivência familiar e comunitária, assim como podem produzir legislações próprias referente a medida de acolhimento institucional. No entanto até a fase de composição da referida pesquisa inexistiam tais documentos no município.

- Recursos humanos

A gestão de trabalho é formada por uma equipe de referência composta por 1 coordenador, 1 vice-coordenador, 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 pedagogo, 14 educadores sociais, 2 cozinheiras, 5 estagiários de Serviço Social e um motorista presente nos dias úteis das 07:00 às 18:00.

Campo II – O lar de Bruno e Sara

Nossa inserção neste campo ocorreu no dia 15 de novembro de 2013 após um contato telefônico onde ficou acordado nossa visitação. Partimos rumo a residência, a família mora num bairro bem próximo a instituição de acolhimento com a possibilidade de ir caminhando de um bairro ao outro. Uma rápida procura e logo achei a rua da família, de longe avistei a mãe das crianças que logo acenou para mim, mostrou-se muito receptiva e convidou-me a entrar em sua residência.

O casal reside numa área da família. A residência utilizada pertencia a avó paterna das crianças, em vida ela cedeu parte de sua casa ao Sr. Luiz e a Sra. Jéssica⁴⁵. A parte ocupada era uma antiga copa transformada em quarto, eles construíram um banheiro e compartilhavam a cozinha com a avó que aqui chamaremos de Zuleica e com a irmã do Sr. Luiz que passou a residir com a mãe após o adoecimento desta. Antes de falecer a Sra. Zuleica iniciou uma construção nos fundos do quintal que o Sr. Luiz tem dado prosseguimento. Por enquanto eles permanecem morando na antiga casa. É uma casa bem humilde não há pintura nem piso de cerâmica. O único quarto é compartilhado entre o casal e as duas crianças.

As características ora apresentadas confrontam duas realidades específicas. Trata-se de uma congruência entre o espaço “público” e o espaço “privado”. Ambos os espaços possuem atributos específicos. Nos dois ambientes a proteção e a violação se entrelaçam de maneira muito peculiar.

A família encontra centralidade nas políticas sociais. De acordo com a professora e pesquisadora Miotto⁴⁶ a família assume um caráter inter-relacional com o Estado. Um e outro são chamados a desempenhar suas funções, o paradoxo acontece quando os serviços oferecidos pelo Estado não são suficientes para que a família exercite o seu papel.

Com relação à instituição de acolhimento, verifica-se que ela expressa um dos muitos equipamentos onde a oferta de proteção ocorre. Importa ressaltar que a

⁴⁵ Por questões éticas não revelaremos os verdadeiros nomes do casal.

⁴⁶ Cf. nota 13 do primeiro capítulo.

execução da medida não se esgota nela mesma. Em se tratando de garantia de direitos, demanda-se a construção de um elo formando um sistema que garanta o acesso às políticas públicas bem como a efetivação de direitos. E isso vale tanto para o âmbito privado (a família) quanto para o âmbito público (a instituição).

Diante disso, estruturamos uma representação gráfica dos principais órgãos que estão diretamente ligados à instituição de acolhimento, formando um sistema de proteção para crianças e adolescentes.

3.3. Um sistema em busca do direito à convivência familiar e comunitária

A preservação do direito à convivência familiar e comunitária compreende a responsabilidade mútua de diversos órgãos onde cada um exerce uma função específica que se complementa entre si. Tendo por paradigma a noção de proteção, o ECA classifica o serviço de acolhimento institucional enquanto uma das muitas medidas cabíveis a crianças e adolescentes, e as instituições de acolhimento como um dos muitos órgãos viabilizadores de proteção.

Historicamente as instituições de acolhimento vêm desempenhando suas ações de maneira fragmentada, impossibilitando o alcance dos objetivos propostos, isto é, a garantia de direitos. Um único equipamento, uma única instituição por si só não pode dar conta de atender todas as demandas apresentadas na sua totalidade, falamos de casos complexos cuja solução, se é que podemos falar em solução, não consiste simplesmente na retirada da criança do seu ambiente familiar. A instituição tem a responsabilidade de oferecer acolhida à crianças e adolescentes, viabilizando o fortalecimento dos elos familiares. A busca pelo fortalecimento algumas vezes revelam outras necessidades que vão além da acolhida, esbarrando no suprimento das necessidades básicas como moradia, alimentação e trabalho. Questões que não estão ao alcance, ou melhor, disponíveis na instituição. Denotando a incompletude da instituição.

O CONANDA através da Resolução 113 define a criação de um Sistema de Garantia de Direitos que é definido pela integração e articulação das instâncias

públicas governamentais e da sociedade civil visando o estabelecimento de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Esta resolução propõe não só a institucionalização, como também o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No artigo *Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos*,⁴⁷ Myrian Veras Baptista aponta que a superação dessa incompletude abrange a criação de um projeto político possibilitando a formação de um sistema, integrando as ações desenvolvidas na instituição com as ações realizadas em outras instâncias.

A figura a seguir exemplifica e aponta como deve ocorrer essa integração. No centro, encontra-se a instituição diretamente interligada aos demais. Caracterizando uma atuação em conjunto. Nota-se que não há sobreposição, todos possuem sua importância no desempenho de suas funções, por isso apresentam-se lado a lado fornecendo e recebendo o auxílio necessário para o objetivo primordial (a defesa e proteção do direito à convivência familiar e comunitária).



Figura 3 – Representação de atores relevantes do Sistema de Garantia de Direitos a crianças e adolescentes do município de Nova Iguaçu.

⁴⁷ BAPTISTA, M.V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan/mar. 2012.

Importa destacar que para composição e elucidação nessa pesquisa selecionamos os atores que nos pareceram relevantes para análise dessa dissertação, isto é, aqueles que mais diretamente possuem ligação com meu objeto de estudo. Compreendemos – a partir da Resolução 113 do CONANDA – que quando nos referirmos ao sistema de garantia de direitos, referimo-nos a um sistema mais amplo. Entretanto, na composição da análise nos reportamos aos atores que mais diretamente estão interligados à instituição de acolhimento pesquisada.

Nesse sentido, na figura ora representada, estão expressos os principais órgãos que compõe o sistema de garantia de direitos no município de Nova Iguaçu. A exposição compreende a formação de uma rede que interage e se relaciona entre si. De acordo com Baptista (2012), “A articulação dessa rede relacional apoia-se na clareza dos profissionais nela participantes, de que nenhuma de suas instituições pode alcançar seus objetivos sem a contribuição e o alcance de propósitos das outras.” (Baptista, 2012, p.189).

A formação da rede objetiva o atendimento de forma integrada. São vários os fatores que influenciam na tomada da medida de acolhimento institucional. Algumas vezes as famílias ficam impossibilitadas de cuidarem e protegerem seus membros por falta de acesso a serviços como saúde, educação e assistência social. O acesso a tais serviços ocorre mediante a inserção da criança na instituição é a partir daí que elas se tornam visíveis. A articulação entre a instituição e os demais serviços setoriais permite que a criança bem como sua família seja contemplada em todos os seus aspectos, minimizando os riscos que levaram a situação de acolhimento.

O fluxo de acolhimento no município de Nova Iguaçu envolve inicialmente a participação do Conselho Tutelar e da Vara da Infância e Juventude. O conselho tutelar encarrega-se de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes aplicando a medida de proteção. É um órgão autônomo, mas a decisão será imediatamente comunicada a autoridade competente, neste caso a Vara da Infância e Juventude a qual decidirá sobre a sua continuidade ou não.

A institucionalização do sistema de garantia de direitos segue os parâmetros da resolução de nº 113 do CONANDA. Sendo assim, as ações se estruturam em torno de três eixos na construção de políticas que visam a proteção

integral, são eles: defesa dos direitos humanos; promoção dos direitos; controle da sua efetivação.

Eixo defesa dos direitos humanos- de acordo com o CONANDA, este eixo caracteriza-se pela garantia do acesso a justiça, isto é, mecanismos jurídicos e instâncias de proteção. Tomando como referência o município de Nova Iguaçu, neste eixo situam-se a Vara da Infância e Juventude, Ministério Público, e Defensoria Pública e Conselhos Tutelares

- Vara da Infância e Juventude: o artigo 145 do ECA estabelece a criação deste órgão. Sob sua jurisdição compete conhecer os casos encaminhados pelo Conselho Tutelar aplicando as medidas cabíveis; Conhecer os processos de destituição do poder familiar, de guarda ou tutela.
- Ministério Público: Seu papel é fundamental na defesa de direitos e fiscalização de seu cumprimento.
- Defensoria Pública: O ECA estabelece a prestação gratuita de assistência judiciária a quem dela necessitar. A instituição desse órgão garante o acesso de todas as pessoas à justiça, sem necessariamente, ter ônus por isso.

Eixo promoção de direitos- Este eixo envolve as ações realizadas pelas entidades (governamentais ou não) de atendimento. Consolidando a política de atendimento expressa no art. 86 do ECA. De acordo com a resolução do CONANDA, esta política se estrutura através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: serviços e programas das políticas públicas; serviços e programas de execução de medidas protetivas; serviços e programas de execução de medidas socioeducativas.

Estão envolvidas neste eixo todas as ações desenvolvidas pelas secretarias especializadas: secretaria de saúde (incluindo os CAPs), secretaria de assistência social (nela incluída os CRAS, CREAS e o NAV) secretaria de educação.

Eixo controle do direito- este é o campo de representação e controle das ações públicas, é organizada em torno de instâncias pública colegiada assegurada a paridade entre órgãos governamentais e entidades sociais. É o caso dos Conselhos de direito da criança e do adolescente. A resolução aponta que os

conselhos devem acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. (CONANDA, resolução 113).

Em outras palavras este órgão deve garantir que as ações executadas pelas entidades de atendimento caminhem na ótica dos direitos. Dentre suas atribuições encontra-se a formulação de políticas e planos municipais de direito de crianças e adolescentes. Em relação ao direito à convivência familiar e comunitária em Nova Iguaçu inexistem planos municipais que direcionem tais ações. O município segue as diretrizes do plano nacional.

Também inexistente uma legislação municipal responsável por orientar a execução da medida de acolhimento, significa que Nova Iguaçu se embasa nas legislações nacionais. O CMDCA, conforme lhe compete, mantém o registro das instituições governamentais ou não de atendimento a crianças e adolescentes. Incluindo as instituições que desenvolvem programas de acolhimento. Atualmente este órgão encontra-se envolto no desafio de implementar o Plano Municipal pela Primeira Infância que dentre as temáticas abordadas encontra-se a convivência familiar. A expectativa é a de que o plano elaborado em 2013, seja implementado ainda este ano.

Mediante a exposição do sistema de garantia de direitos, o questionamento que fica é como o município vem fortalecendo o direito à convivência familiar e comunitária? O SGD deve se tornar uma realidade não apenas para as crianças que vivem acolhidas, mas para a grande parcela da população retardando a possibilidade de serem inseridas nas instituições de acolhimento. O SGD, deve expressar um conjunto de segmentos e pessoas que ao atuarem em rede garantam o acesso aos direitos à crianças, adolescentes e suas famílias.

O fato é que no momento há um grande esforço para que haja a materialização dos direitos. Referente ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o município possui grandes avanços, existe um conjunto de pessoas e órgãos que lutam pela sua efetivação, porém na prática as ações ainda se mostram incipientes. Faltam, por exemplo, alternativas ou porque não dizer opções de medidas protetivas. O avanço legal não se traduz na mudança de práticas, uma vez a institucionalização ainda se apresenta como único recurso. O município carece de iniciativas em favor do direito à convivência familiar e comunitária, como por exemplo, programas de acolhimento familiar ou família acolhedora.

Sendo o acolhimento institucional a única medida de atendimento executada, cabe uma análise sobre como tem ocorrido a passagem de crianças e adolescentes pelas instituições.

A caracterização da população acolhida se apresenta como um dos questionamentos cruciais quando se pensa na realidade dos programas de acolhimento, ele protege ou viola direitos? A exibição permitirá conhecer as razões que impulsionam o afastamento de crianças e adolescentes dos seus lares, apresentando como uma política de atendimento pode impactar no direito à convivência familiar e comunitária.

Os resultados encontrados poderão ser vistos a seguir. Tendo como foco o objeto do presente estudo (a violação x a proteção), lançamos mão de uma indagação é possível generalizar ou cada caso é um caso?

3.4. Generalizar ou cada caso é um caso?

Quando pensamos na medida de acolhimento institucional, algumas vezes o que nos vem a mente é que a população que vive nos abrigos são órfãos ou vítimas de abandono. Porém algumas pesquisas vêm contrastando essas ideias IPEA/CONANDA (2004); MDS/CLAVES/FIOCRUZ (2011); MPRJ (2012); dentre outras. Em mais da metade dos casos referenciados nestas pesquisas há a constatação de que crianças e adolescente que se encontram nas instituições de acolhimento possuem família e algumas ainda mantêm os vínculos familiares.

Pois bem, se esta população em sua maioria possui uma família será que podemos logo de início generalizar e afirmar que essas crianças estão tendo o seu direito violado, será que em todos os casos houve um desrespeito ao direito à convivência familiar e comunitária? Ou será que em cada caso houve uma motivação para a tomada dessa medida? Nesse caso quais seriam então esses motivos?

Partindo do pressuposto de que houve razões para o procedimento da medida, devemos, por conseguinte entender que esta tem se apresentado enquanto

uma proteção em meio a violação ocorrida. No entanto, nossa atenção volta-se para o que ocorre antes, durante e depois desta medida. Tendo como diretriz a dualidade da medida de acolhimento institucional “Proteção x Violação”, compreendemos que não se trata apenas de apresentarmos as razões, mas sim mostramos a “cara” do acolhimento institucional a partir de uma instituição de acolhimento no município de Nova Iguaçu.

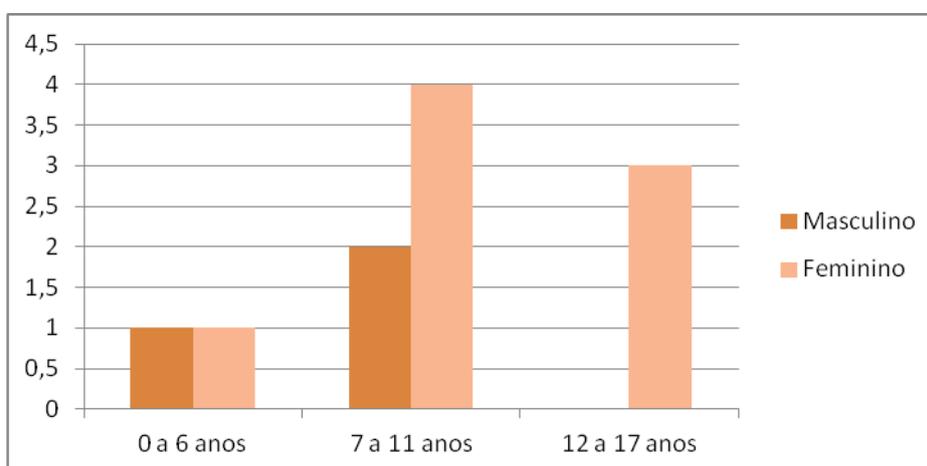
Os dados que serão apresentados a seguir são frutos de um levantamento dos casos atendidos na instituição no momento da pesquisa. O levantamento teve como intuito selecionar um caso a fim de subsidiar nossa tese de que o acolhimento institucional é uma medida de proteção que tem como potencial a violar um direito. Sendo apenas utilizados para seleção inicialmente os casos ficariam a parte do estudo, no entanto, mediante a complexidade existente tornou-se impossível não apresentá-los. Passar os olhos sobre eles nos trouxe uma indagação é possível generalizar ou cada caso é um caso?

A sistematização a seguir foi organizada com base em oito critérios: quem são os acolhidos; quem encaminhou para a medida; Por qual motivo; há quanto tempo estão na instituição; a situação familiar; o recebimento de visitas segundo parentesco; a periodicidade das visitas e por último a situação legal da criança e/ou adolescente.

Foi apontado o total de onze crianças e adolescentes sob a medida de acolhimento institucional, com predominância do número de meninas (8 meninas e 3 meninos). Em média eles permanecem até 1 ano na instituição mesmo com indícios de vínculos familiares próximos. Com relação às visitas elas nem sempre são realizadas com tanta frequência, mas quando ocorre percebe-se que a figura mais presente é a mulher/mãe. A maioria dos casos estava sob análise da equipe técnica da instituição, havendo grandes possibilidades de retorno a família de origem.

Tabela 1 - Crianças e adolescentes acolhidos na instituição

	FEMININO	MASCULINO	TOTAL
1 a 2 anos	1	1	2
7 a 11 anos	4	2	6
12 a 17 anos	3	0	3
Total	8	3	11

Gráfico 1 - Crianças e adolescentes acolhidos na instituição

A tabela e o gráfico de número 1 mostram o número de acolhidos na Casa Abrigo no momento da pesquisa 11(onze). Desse total 8 são crianças e 3 são adolescentes. Lembrando que o ECA considera criança a pessoa que tem até 12 anos de idade incompletos e adolescente aqueles que estão na faixa entre 12 e 18 anos.

Como se vê no momento da pesquisa havia mais crianças do que adolescentes acolhidos. Uma das justificativas é que a instituição destina-se ao atendimento de crianças e excepcionalmente a adolescentes. Esta exceção ocorre quando, por exemplo, há grupos de irmãos, uma vez que de acordo com o ECA um dos princípios que regem o acolhimento institucional é o não desmembramento de irmãos. (Brasil, 1990: art.92, V).

Dentre as crianças 5 são do sexo feminino e 3 do sexo masculino. Em relação aos adolescentes são todas do sexo feminino. No total havia 8 meninas e 3

meninos acolhidos no momento da pesquisa. Há uma prevalência de meninas acolhidas na instituição.

Os dados obtidos contrastam os resultados encontrados no Levantamento Nacional das crianças e adolescentes em Serviços de Acolhimento - MDS/CLAVES/FIOCRUZ (2011) que indica que na região sudeste há um percentual maior de meninos inseridos em programas de acolhimento. (52,3% meninos; 47,6% meninas).

De modo constante as instituições de acolhimento tendem a serem ocupadas mais por meninos. A justificativa é a de que eles circulam mais pelas ruas adotando-a como possibilidade de vida. Na Dissertação de Mestrado intitulada: *Instituições de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua: objetivos atribuídos por seus dirigentes e pelos jovens atendidos*, Juliana Prates Santana aborda a relação existente entre os adolescentes atendidos pela instituição e as ruas.

Na análise a autora retrata a diferença no papel social entre meninos e meninas. Os meninos possuem mais liberdade sendo-lhes permitido passar boa parte do tempo nas ruas, por vezes acabam adotando-a como possibilidade de vida tendo em vista os atrativos que esta lhe possibilita. Já as meninas são educadas para o lar, isto é, para desempenharem funções no âmbito doméstico auxiliando no cuidado aos mais novos, na limpeza da casa e até mesmo servindo de objeto sexual para os pais ou padrastos.

Por passarem maior tempo no lar as meninas estão mais propensas à violações de âmbito doméstico. Mais a frente apresentaremos as motivações para a inserção de crianças e adolescentes na instituição pesquisada. Mas, já de antemão ao compararmos estes dados com o estudo de Juliana compreendemos o porquê da maior incidência de meninas acolhidas na instituição no ato da pesquisa. Os fatores vão desde os conflitos no ambiente familiar até à situações de abuso sexual.

Tabela 2 - Responsável pelo acolhimento (encaminhou para a medida)

CT CENTRO	4
CT VILA DE CAVA	5
CT AUSTIN	2

Desde 2009 a medida de acolhimento institucional é deliberada pelo Poder Judiciário. O Conselho Tutelar quando acionado tem liberdade para proceder a medida, mas logo de início o fato deve ser comunicado a Vara da Infância e Juventude que determinará a continuidade ou não do acolhimento. Em caráter excepcional as instituições podem acolher crianças e adolescentes sem o conhecimento da autoridade competente, porém no prazo de vinte e quatro horas deve-se comunicar o fato a Vara da Infância e Juventude.

Na instituição pesquisada em todos os casos a medida foi procedida por decisão do Conselho Tutelar, ressaltamos que em todos os casos os acolhidos já possuíam Guia de Acolhimento expedida pelo Poder Judiciário. A maior incidência aparece no Conselho de Vila de Cava. Duas questões são passíveis de análise, a primeira é a de que os acolhimentos somente foram realizados mediante solicitação dos Conselhos, e a segunda é a de que a unidade mais atuante tem como área de abrangência os bairros com maiores déficits econômicos do município.

O Conselho Tutelar é um órgão autônomo encarregado em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 1990: art. 131). Sempre que esses direitos forem violados ou ameaçados, compete ao Conselho deliberar as medidas de proteção especificadas nos artigos 101 do ECA. De forma coloquial podemos considerar que este órgão muitas vezes funciona como “porta de entrada” no acesso aos direitos de crianças e adolescentes. Caso seja constatado casos de violação é de responsabilidade do conselho a avaliação para a tomada da medida específica de proteção. O acolhimento só deve ocorrer caso haja realmente necessidade, para isso um rápido estudo deve ser realizado com finalidade de evitar acolhimentos desnecessários.

Conforme já referenciado, outra questão passível de análise refere-se a maior participação do Conselho de Vila de Cava que tem como área de atuação bairros de estrutura deficitária, com baixo rendimento socioeconômico. O plano

nacional de convivência familiar e comunitária considera que o contexto em que crianças e adolescentes estão inseridos podem influenciar o seu desenvolvimento. Além disso, esses mesmos espaços podem favorecer a ocorrência de violações de direito. Por estarem mais afastados do Centro do município, esses bairros não contam com a mesma infraestrutura dos demais.

Este fato aponta que a pobreza tem se apresentado enquanto “pano de fundo” dos casos atendidos pela instituição. Ainda que não ocorra diretamente por ela, o fator pobreza influencia e coopera para os casos de violação.

Tabela 3 - Motivo do acolhimento

CONFLITO NO AMBIENTE FAMILIAR	3
ABANDONO	2
AGRESSÃO	3
ABUSO SEXUAL	1
DEPENDÊNCIA QUÍMICA DOS PAIS	2

Referente às motivações que levaram crianças e adolescentes à situação de acolhimento. Através da tabela é possível verificar que dentre os motivos destacados, a agressão e o conflito no ambiente familiar alcançaram maior número. Em seguida vem o abandono, dependência química dos pais e por último o abuso sexual. Devemos, porém pensar que as razões encontradas não devem ser pensadas isoladamente. Elas estão associadas, isto porque em um mesmo caso é possível verificar mais de uma motivação para a separação do ambiente familiar.

Cabe aqui uma análise sobre o que seriam esses conflitos familiares, afinal estamos lidando com sujeitos reais que ao se relacionarem entre si são passíveis de discórdias e conflitos. Guimarães & Almeida apontam que “ as famílias pobres são o micro-organismo da contradição social e o paiol de conflitos que, no mais das vezes, eclodem em múltiplas formas de violências. (...)” (Guimarães & Almeida, 2003, p. 130). O destaque é dado às famílias pobres porque estas vivem num contexto desigual demarcado por vários tipos de privações, especialmente de ordem material. Ao apontar estas famílias não pretendemos estigmatizá-las ou culpabilizá-las. O contexto entre as famílias ricas também é demarcado por conflitos, porém a maneira encontrada para solucioná-los distancia-se da realidade

das famílias pobres. Portanto, é de se estranhar que este fator venha ganhando espaço entre as justificativas para o acolhimento, como se o simples afastamento do âmbito familiar fosse solucionar esta questão. O que entra em pauta aqui é qual a função estamos atribuindo ao acolhimento institucional? Historicamente ele já foi visto como um espaço correccional, onde crianças eram depositas a fim de terem sua postura reformulada. Avançamos e hoje o encaminhamento para alguma instituição deve respeitar o princípio da excepcionalidade, caso se faça necessário deve-se priorizar o retorno mais breve possível ao convívio familiar.

Observando as demais motivações percebemos que elas em sua maioria relacionam-se as condições desiguais que vivem as famílias brasileiras. Não queremos aqui justificar e apontar que a pobreza é a “raiz de todos os males”, mas esta é uma questão passível de análise que nos remete a falta de proteção e auxílio para que possam reverter os problemas advindos dessa condição. Como bem referenciam Guimarães & Almeida “essas famílias estão diante do desafio de enfrentar, sem nenhuma proteção social, carências materiais e financeiras. (...)” (Guimarães & Almeida, 2003, p. 130).

Assim, reafirmamos que a falta de proteção faz com que estas famílias transformem o espaço de convivência e afeto, num espaço de violação de direitos. Portanto, para que possam oferecer proteção a crianças e adolescentes, antes a família necessita sentir-se protegida. Isso talvez refletirá em menores casos nas instituições de acolhimento e na possibilidade de minimizar o tempo que permanecem lá.

Tabela 4 - Tempo de acolhimento

MENOS DE 6 MESES	4
6 MESES A 1 ANO	5
1 A 2 ANOS	2

A referida tabela mostra que o tempo de permanência na instituição em média varia de 6 meses a 1 ano. Encontramos 5 casos que já ultrapassam os 6 meses; 4 com menos de 6 meses e 2 casos em que a situação se prolonga há mais de 1 ano.

Importa destacar que há o registro de acolhimento anterior em 5 dos 11 casos encontrados, porém não há informações quanto a duração da medida. Por isso neste estudo destacamos apenas o tempo estimado nesta instituição, não contemplando o período total.

Ao analisarmos o tempo de acolhimento algumas questões são passíveis de questionamento. Em primeiro lugar é importante registrar que o ECA não estipula ao certo um tempo para caracterizar o termo brevidade. As mudanças introduzidas pela Lei 12.010/2009 apontam que este não deve ser prolongar por mais de 2 anos, além disso define uma reavaliação dos casos a cada 6 meses. Porém considerando que estamos lidando, muitas vezes, com crianças bem pequenas dois anos afastados do convívio familiar pode expressar uma vida toda longe do seu contexto.

Os apontamentos de Cavalcante, Magalhães & Pontes (2007)⁴⁸; Serrano (2011)⁴⁹ mostram os efeitos do acolhimento precoce e prolongado salientando as consequências desta prática na formação e desenvolvimento do indivíduo. Ademais, desde o início do século XX uma série de estudos reafirma a importância do crescer em família realçando a possibilidade de oferecer proteção sem negar o direito de crescer num ambiente familiar. Rizzini, et al (2006) apresentam algumas experiências onde a oferta de proteção contempla um leque de opções de atendimento assegurando a convivência familiar e comunitária.

Por mais que haja uma dedicação ao cuidado e um esforço em tornar a instituição semelhante a uma residência, estas crianças e adolescentes crescem fora do seu contexto familiar e comunitário. Além disso, nas instituições eles são obrigados a conviverem com pessoas até então desconhecidas que de forma, muitas vezes, precária lhes dão atenção e afeto. Com isso o local que deveria oferecer proteção pode acabar acentuando a situação que lhes colocaram sobre efeito da medida protetiva.

O ECA determina a oferta de atendimento de forma individual e personalizada, atendendo as necessidades de cada faixa etária. Porém, nem sempre

⁴⁸ CAVALCANTE, L.I.C., MAGALHÃES, C.M.C., PONTES, F.A.R. Institucionalização precoce e prolongada de crianças : discutindo aspectos decisivos para o desenvolvimento. Revista Aletheia. n. 25, p. 20-34, jan/jun. 2007.

⁴⁹ SERRANO, S.A. Quem são as crianças institucionalizadas e suas famílias? Refletindo sobre os indicadores de abrigamento em Ribeirão Preto. In: ROSSETI-FERREIRA, M.C., SERRANO, S.A., ALMEIDA, I.G. O acolhimento institucional na perspectiva da criança. São Paulo: Hucitec, 2011.

isso é possível a falta de recursos materiais aliado ao não investimento nas condições de trabalho torna impossível a oferta de um atendimento de qualidade. A dinâmica institucional não permite a construção individual, a rotina faz com que crianças e adolescentes compartilhem tudo o que existe na instituição. Esta questão foi pontuada durante uma conversa com um dos educadores da instituição pesquisada veja a seguir,

(...) eu vejo como que isso aqui devia ser um lar pra eles, apesar de eu achar assim um pouco difícil eu acho que às vezes o que dificulta é que aqui tudo é coletivo as crianças não tem... nada individual entendeu? Então eu acho que a dificuldade de isso aqui parecer um lar, deles realmente acharem que aqui é a casa deles é isso, de não ter muito essa individualidade até o carinho mesmo. (Educador 1)

Assim, por mais que haja esforços no sentido de tornar a instituição um espaço de acolhida, o fato é que muitas necessidades só são supridas em família. Daí a importância de reafirmar os princípios da excepcionalidade e brevidade possibilitando o retorno o mais rápido possível para a família de origem ou a inserção numa família substituta.

Concernente à instituição pesquisada, se tivermos como base o que determina a legislação, vemos que de maneira geral ela vem atendendo o princípio da provisoriedade, uma vez que a média de acolhimento encontra-se entre 6 meses e 1 ano. Porém, não podemos perder de vista que o que pra uns pode caracterizar breve para outros pode representar muito tempo longe do convívio familiar. Esta situação se agrava quando verificamos que ainda existem vínculos com suas famílias de origem. O que torna necessário uma análise quanto à possibilidade de seu enfraquecimento, mediante a separação imposta.

Analisando a situação familiar, constata-se que todas as onze (11) crianças e adolescentes acolhidas na instituição possuem família e mantêm vínculos com alguma pessoa de sua referência familiar.

Este dado aguça ainda mais a nossa curiosidade e fortalece nosso questionamento. Em primeiro lugar rompe o mito de que o acolhimento institucional é dedicado exclusivamente aos órfãos ou a familiares desconhecidos. Sendo assim, existem sim crianças e adolescentes acolhidos que ainda mantêm vínculos com sua família seja natural ou extensa. Aliás, este fato também já foi

apresentado em outras pesquisas. A pesquisa realizada pelo MDS/CLAVES/FIOCRUZ, aponta que 64,5% das crianças e dos adolescentes acolhidos na região Sudeste possuem família e mantém vínculos afetivos existentes; Este dado também se assemelha com os resultados encontrados na pesquisa realizada por Rizzini e Almeida⁵⁰ sobre crianças e adolescentes com deficiência no Brasil. Verificou-se que em 75,9% dos casos atendidos nas instituições há indícios de vínculos familiares existente; Na realidade de João Pessoa esses dados também são prevalentes. Ao verificar o perfil das crianças e dos adolescentes abrigados⁵¹, constatou-se que em 61,8% dos casos atendidos há confirmação de que existem vínculos familiares ativos. Outras pesquisas atestam essas informações, mas nos deteremos a essas.

Mediante essas confirmações a pergunta que se faz é porque essas famílias perdem momentaneamente a guarda de sua prole. Uma vez coexistindo vínculos afetivos, porque então ocorre a separação? Porque persiste a entrada de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento?

As respostas não são fáceis de serem obtidas, mas podemos começar comparando esta informação com as motivações apresentadas na tabela de número 3. As explicações referenciadas extrapolam o âmbito da afetividade. Será que estas razões não poderiam ser superadas sem a imperiosa necessidade da separação? Considerando o princípio da excepcionalidade a indagação levantada é, que alternativas são oferecidas às famílias de modo a romperem o ciclo da violação?

Uma das alternativas consiste na construção de uma rede de apoio, de uma intervenção que fortaleça os vínculos, que ora possa estar esgarçado, diante de diversas problemáticas que ronda o cotidiano dessas famílias. O fato é que muitas das motivações encontradas demandam providências a fim de garantir o suporte necessário para que possam prosseguir na criação de seus filhos.

A informação encontrada também nos traz outro elemento de análise. Referente à situação familiar a resposta que obtivemos é a de que existem

⁵⁰ RIZZINI, I.; ALMEIDA, N. C. A institucionalização de crianças e adolescentes com deficiência: anotações para uma agenda de política pública. **Revista Saúde & Direitos Humanos**, ano 7 n° 7. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011.

⁵¹ NEVES, M.E.R.; MACHADO, M.A.S.; SILVA, T.V. O perfil das crianças e dos adolescentes abrigados em João Pessoa/PB. IN: ALMEIDA, B.L.F.; NEVES, M.E.R.; XAVIER, S.M.A.A (orgs). **A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas**. Recife: Ed. Universitária UFPB, 2008.

vínculos familiares, cabe então identificarmos quem são as pessoas de referência que ainda mantêm os vínculos familiares mesmo após a inserção na instituição. Conhecer quem são pode revelar os motivos que levaram a uma situação de violação.

Tabela 5 - Recebimento de visitas, segundo parentesco

AVÓ PATERNA	1
TIA PATERNA	1
TIA MATERNA	2
MÃE	3
PAI	2
PADRASTO	1
MADRASTA	1

As informações contidas nesta tabela mostram a referência familiar das crianças e adolescentes acolhidos, mediante o recebimento de visitas. Em 3 casos a principal referência é a mãe; em 2 o pai. A tia materna; avó paterna, tia paterna, padrasto e madraستا aparecem em 1 caso cada.

Esses dados coincidem com a pesquisa *Família de Crianças Abridadas*⁵². Nesta pesquisa há um indicativo de que em 62% dos casos a pessoa de referência da criança e do adolescente acolhido é a mãe.

Alguns pontos são passíveis de análise. Um deles é notar o quanto a família extensa aparece como referência dos acolhidos. Em um ensaio sobre as famílias, Sarti (2003)⁵³ considera que este grupo está envolto numa rede relacional de parentesco como se fossem nós atados. Quando uma situação de risco impõe uma violação, um dos membros dessa rede assume o papel complementar no cuidado e na vinculação de afeto. Este comportamento permite a manutenção dos vínculos de sangue ampliando as possibilidades do convívio familiar e comunitário.

A figura da mulher como principal referência também é perceptível, reafirmando um padrão já encontrado em outras pesquisas (Fávero; Vitale,

⁵² FÁVERO, E. T.; VITALE, M. A. F.; BAPTISTA, M. V. (2008).

⁵³ SARTI, C. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). Família: rede, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003. p. 21-35.

Baptista, 2008); (Serrano, 2011). Estas pesquisas indicam uma questão de gênero evidenciando a mulher como principal personagem responsável pelo cuidado. Nota-se pelas informações apresentadas, que mesmo no caso da ausência materna, outra mulher integrante da rede familiar assume esta missão.

Mas também, ressaltamos um dado interessante revelado na pesquisa. Apesar de expressar maioria, a figura feminina não representa exclusividade. A tabela 5 também mostra a presença masculina em 3 dos casos apresentados.

Sarti (2003) aponta que a partir da década de 1990 ocorre um processo de mudanças na estrutura familiar. A autora traz como tese o reconhecimento da paternidade através dos exames de DNA, tal fato permitiu identificar e responsabilizar o homem no cuidado para com os filhos. Não somente isto, mas a própria inserção da mulher no mercado de trabalho trouxe impactos nas relações familiares, papéis que até então eram de exclusividade masculina ou feminina passam a serem assumidos e compartilhados por ambos. Dentro dessa ótica, paulatinamente percebe-se um envolvimento maior do homem no cuidado para com os filhos.

Tabela 6 - Periodicidade das visitas

DUAS VEZES NA SEMANA	2
UMA VEZ NA SEMANA	2
QUINZENALMENTE	2
MENSALMENTE	5

No tocante as visitas dos familiares, a tabela mostra dois casos em que elas acontecem mais de duas vezes na semana, dois casos que ocorrem semanalmente e dois casos quinzenalmente. Nessa pesquisa em cinco dos onze casos encontrados o recebimento de visitas acontece apenas uma vez ao mês. Diferente da pesquisa organizada por Fávero; Vitale, Baptista (2008)⁵⁴ que encontrou um maior percentual para as visitas realizadas semanalmente.

Esses resultados são passíveis de análise por vários fatores. Primeiramente se o compararmos com a tabela de número 1 veremos que uma visita mensal para uma criança com idade entre um a dois anos pode tornar os vínculos ainda mais frágeis. Esta criança está em plena fase de desenvolvimento. Depende quase que

⁵⁴ Cf. nota 46 deste capítulo.

exclusivamente da supervisão de um adulto. Assim sendo, seus vínculos serão estruturados com a pessoa de maior referência, nesse caso os educadores.

Entretanto, ainda assim verifica-se que de maneira geral as crianças e adolescentes acolhidos mantêm o vínculo com sua família de origem. Seja semanalmente, quinzenalmente ou mensalmente em todos os casos há registro de comparecimento.

Um fator a ser destacado de maneira positiva é que na instituição de acolhimento pesquisada não há rigidez no tocante aos dias para visita podendo ser negociado a entrada durante a semana ou finais de semana. Este ponto é um facilitador para as famílias, que podem se organizar de acordo com seus compromissos.

Mesmo facilitada há situações em que as visitas só ocorrem quinzenalmente e outras apenas uma vez no mês, é este índice que merece atenção. Uma vez que o estreitamento dos vínculos ocorre mediante a aproximação com seus filhos podemos concluir que nesses casos os vínculos estariam comprometidos. Uma das possíveis explicações encontra respaldo na relativa distância entre o local de moradia e o bairro onde se localiza a instituição. Informações obtidas através do diário de campo apontam que algumas famílias são oriundas de bairros mais afastados da instituição e para chegar até lá necessitam utilizar mais de um ônibus. Há ainda relatos de uma mãe que reside no município de Angra dos Reis. Quando as crianças foram acolhidas, a mãe residia no município de Nova Iguaçu, porém, há quase um ano ela está vivendo em Angra dos Reis. Tendo em vista a condição socioeconômica baixa dessas famílias, chegar até a instituição se torna um desafio. Ainda que não se constitua única razão torna-se relevante voltar o olhar para esta situação.

É interessante notar que a periodicidade das visitas algumas vezes funciona como critério na avaliação do interesse e comprometimento das famílias em reaver a guarda dos filhos. A supervisão é realizada mediante o registro de cada comparecimento à instituição. Essa supervisão possibilita uma análise sobre as ausências, denotando a preocupação no possível distanciamento da família. A escassez de visitas pode revelar a necessidade de se trabalhar mais esta família, apreendendo suas necessidades e estimulando-a a participar mais ativamente das decisões que envolvam sua prole. O que ocorre é que muitas vezes o acolhimento fica restrito apenas a criança, se o objetivo é garantir a convivência familiar vê-se

a necessidade de acolher a sua família também. E isso abrange a escuta e a observação atenta sobre as suas mais diversas reações, inclusive em suas ausências.

Além disso, devemos pensar que o próprio termo “visita” merece atenção. Serrano (2011) considera que o termo traz implícita a ideia de que aquela criança já não pertence mais à família. O acolhimento pode fazer com que os pais encontrem dificuldades em assumir essa posição.

Por diversas vezes pudemos acompanhar a realização de visitas na instituição. Algumas percepções quanto este momento de interação pôde ser apreendido. As questões que mais chamaram nossa atenção foram vê como determinadas famílias se sentiam pouco à vontade durante as visitas. Outro fator interessante foi observar a reação das crianças quando suas famílias iam embora. Muitas choravam e ficavam triste, outras ficavam mais ríspidas com os educadores e acabava dando um pouco mais de trabalho. Havia ainda outro grupo que diante da ausência de familiares solicitava o contato telefônico, ressalta-se que a mediação deste contato era feito através dos telefones particulares dos profissionais, pois, a instituição não possui linha telefônica. Um item a ser reavaliado, pois este meio de comunicação pode funcionar também como um auxílio no estreitamento dos vínculos.

As reações vivenciadas demonstram o quanto os vínculos ainda estavam presentes. Além disso, pode revelar as verdadeiras motivações que corroboraram para a incidência de violações de direitos. Esta apreensão pode facilitar e impactar no processo decisório, optando-se pelo desligamento da medida de acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Ao analisar a periodicidade das visitas o foco deve voltar-se não só para a quantidade e/ou para as ausências, mas sim para as ações que podem fortalecer os vínculos familiares.

Tabela 7 - Situação legal da criança / adolescente

POSSIBILIDADE DE RETORNO À FAMÍLIA	5
EM ANÁLISE	6

Com relação a situação legal da criança, os dados estão tecnicamente empatados. O fato de inexistirem a possibilidade da perda do poder familiar,

reafirma que a medida vem sendo executada diante da existência de vínculos familiares. Inexistem crianças e adolescentes em condição de serem adotados. Os casos em análise demonstra que apesar de existirem vínculos, há alguns outros fatores que estão atrasando, ou impossibilitando o retorno a família de origem. O que demanda intervenção e mais minuciosa da questão e uma reavaliação por parte da equipe. A integração das ações funciona como um elo, conferindo a crianças e adolescentes a oportunidade de crescer em família.

Vale ressaltar, que o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária amparado pelo ECA discorre que a perda do poder familiar só deverá ocorrer quando esgotados todos os esforços de manutenção na família de origem. Portanto o retorno deve ser considerado primazia. Pela quantidade expressiva de possibilidades de retorno conclui-se que a instituição tem priorizado esta questão.

A exposição e caracterização do perfil dos acolhidos confirmou que mesmo diante da existência de vínculos familiares optou-se pela execução da medida de acolhimento institucional. Os dados apontaram situações complexas como o acolhimento precoce, motivações ligadas a situações de exclusão social e incertezas quanto ao retorno ao convívio familiar.

Resgatando o objetivo desse estudo lançamos mão do desafio de aprofundarmos a análise a partir de um caso específico. Utilizando-se, especialmente, dos seguintes critérios: idade dos acolhidos (Tabela1); tempo de acolhimento (Tabela 4); Recebimento de visitas (Tabelas 6 e 7), somada as informações obtidas através do diário de campo. Optamos por analisar o impacto do acolhimento institucional na vida de Bruno e Sara, um caso onde a violação e a proteção demonstraram o quão complexa se torna esta medida.

3.5. Bruno e Sara – o caso que virou estudo

Bruno e Sara são o nome fantasia de dois irmãos, que estiveram acolhidos por 8 (oito) meses na instituição ora apresentada. Bruno o mais novo possui

apenas 1 ano de idade e Sara tem três anos. Antes de serem acolhidas as crianças conviviam com seus pais o Sr. Luiz e a Sra. Jéssica.

A decisão pelo acolhimento ocorreu após a passagem do mais novo por um posto de saúde próximo a sua residência. Bruno foi levado ao posto pelo pai acompanhado da tia paterna. Seu quadro clínico apontava a existência de algumas alergias e um quadro de desnutrição. Esse fato foi confirmado pelos pais das crianças... “(...) Devido que ele tava desnutrido e abaixo... abaixo do peso, né nem?” (Pai) “E as bolinhas que deu nele” (mãe).

Após proceder ao atendimento, a pediatra considerou o caso grave e acionou o Conselho Tutelar. Segundo informações do Conselho a criança já estava doente havia duas semanas e a falta de socorro piorou seu estado de saúde, o fato foi considerado uma negligência. A este fator somou-se outro agravante os pais eram dependentes químicos e há indícios de que no dia do atendimento possivelmente o pai estava sobre efeito de drogas.

Conforme relatos encontrados na ficha das crianças, o Sr. Luiz fazia uso de drogas desde a sua adolescência, sendo a maconha consumida com mais frequência. Hoje aos 28 anos ele trabalha como feirante e sua renda mensal gira em torno de 240,00. A renda familiar é complementada com o recurso de um benefício social em nome da Sra. Jéssica no valor de 135,00. Ela com 21 anos também fazia uso de drogas, mas especificamente de cocaína, não há informações precisas quanto o tempo de uso. O fato de ter consumido drogas até durante a gravidez, fez com que ela não pudesse amamentar o filho agravando o quadro de desnutrição.

Apesar de alguns desentendimentos os pais sempre se mostraram afetivos e preocupados em relação as crianças. Além disso, por residirem junto com a avó paterna, sempre contaram com o seu suporte no cuidado ao Bruno e a Sara. É comum as famílias adotarem essa estratégia. Sarti (2005) considera que as famílias estão envoltas numa rede de solidariedade que garante o auxílio necessário em caso de instabilidades.

Porém, esta senhora veio a falecer e aí a situação começou a caminhar pra rumos diferentes. A fala a seguir de um dos técnicos relata esta situação, (...) assim que a mãe faleceu eles ficaram sem ninguém pra dar aquela estrutura que faltava (...). (Técnico1).

Mediante a ausência da avó esta família ficou sem o apoio necessário para a superação das situações apresentadas. Os cuidados dispensado entre o casal e as crianças tornaram-se frágeis. O Sr. Luiz e a Sra. Jéssica careciam de uma intervenção protetiva para continuarem auxiliando seus filhos no cuidado protegendo-os. Na percepção de um dos técnicos entrevistado, o casal viu-se envolto numa situação com a qual não estavam tão acostumados a lidarem,

(...) então eles ficaram assim, sozinho, o casal pra cuidar de duas crianças que eles não estavam acostumados a lidar. Nisso aconteceu a negligência eles deixaram de prover a coisa mais básica que é comida, que é sei lá, remédio e as crianças foram acabar no hospital. Do hospital chamaram o conselho tutelar, o conselho tutelar trouxe pra cá. (Técnico 1).

No livro *Acolhendo Crianças e Adolescentes* Irene Rizzini, et al apontam a necessidade de se oferecer um suporte às famílias antes que as situações de vulnerabilidade se agrave, contudo, explicitam que no dia-a-dia o que vemos é exatamente ao contrário, as ações em sua maioria só acontecem quando as crises já despontaram.

Há que se criar outras formas de suporte básico à família para apoiá-la no cuidado dos filhos, evitando agir somente quando as crises e vulnerabilidades despontam. As pesquisas e a experiência nos mostram que, com frequência, as respostas públicas de intervenção e apoio são acionadas quando os problemas já se agravaram de tal forma que se torna impossível revertê-los. (Rizzini, et al, 2006, p.21).

Esta família chegou a ser acompanhada pelo conselho tutelar por 1 ano, além disso, a genitora estava inserida num programa social. Mas, a questão do cuidado permanecera em tom alarmante. Uma intervenção e proteção maior tornaram-se necessária demandando o afastamento das crianças do âmbito familiar.

Ao ser acionado pela unidade de saúde, a conselheira de plantão verificou que já havia uma notificação anterior. As crises existentes entre o casal e o uso abusivo de drogas fez a avó acionar o órgão. Na ocasião, os pais foram convidados a comparecer ao conselho, sobre isto observe o que afirma a conselheira,

(...) então no início eles vieram foram acompanhados tavam sendo acompanhados mensalmente porque a regra quando a gente tem... eles vieram muito arrumadinho muito bonitinhos as crianças direitinhas a gente foi lá não foi constatado assim uma negligência na casa naquele momento, mas aí é... havia um, um... havia sim uma luzinha piscando dizendo que devia ter um cuidado. Então a gente entrega um cartãozinho de acompanhamento e a conselheira responsável tava acompanhando. (Conselheira Tutelar).

O acompanhamento consistia numa ida dos pais na sede do Conselho mensalmente, onde o cuidado em relação as crianças passou a ser analisado. Optou-se em realizar orientações com a família tendo como intuito verificar as possibilidades de Bruno e Sara permanecerem junto ao núcleo familiar. Porém, a situação de drogadição foi se alarmando dia a dia. Até que mesmo diante do afeto o casal acabou violando um dos direitos fundamentais dos seus filhos, o direito à vida. Bruno ficou doente demandando atenção por parte dos pais, porém esta atenção falhou.

A dependência química dos pais tem levado muitas crianças a situação de acolhimento. Num relatório sobre as visitas às instituições de acolhimento espalhadas pelo Brasil, elaborado recentemente pelo Conselho Nacional do Ministério Público⁵⁵, os resultados apontam que em 81% dos casos a dependência é o principal fator para o acolhimento.

Na pesquisa intitulada: *Drogadição: perda dos vínculos familiares*⁵⁶ os autores analisam o afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar influenciado pelo uso abusivo de drogas pelos pais. Na análise o uso dessas substâncias é vista como fuga da realidade a que estas famílias estão expostas. Diante de um contexto econômico e social problemático muitos recorrem às drogas como forma de entorpecer o real.

Avaliando as consequências do uso de drogas no meio familiar, os autores apontam que os pais dependentes ocasionalmente agem de forma negligente deixando de suprir as necessidades básicas de sua prole descuidando de suas obrigações. O que acaba acontecendo é um inversão de prioridades, a necessidade de suprir a sua dependência faz com que esses pais invistam recursos econômicos

⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País . Brasília, 2013.

⁵⁶ JUNIOR. C.P.C.; LIMA, M.A.S. Drogadição: perda dos vínculos familiares. Disponível em: < http://www.psicopedagogia.com.br/new1_artigo.asp?entrID=1623>. Acesso em: 20 jan. 2014.

a fim de saciar o vício. Além disso, geralmente passam boa parte do tempo fora de casa, ou quando não se afastam completamente. Não acompanhando a educação e o desenvolvimento dos filhos.

Foi exatamente o que aconteceu com o Sr. Luiz e a Sra. Sara. Há relatos de que a mãe passava dias longe de casa. Bruno necessitava fazer uso de uma medicação o que demandava acompanhamento, mas o descuido impossibilitou a assistência.

Considerando que o Estatuto prevê o direito que toda criança e adolescente possui de crescer num ambiente livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes, comumente é determinada a perda temporária do poder familiar aos pais e a inclusão da criança em programas de proteção.

Durante o tempo que passaram pela instituição as crianças receberam com frequência a visita dos pais e de outros familiares. Os pais foram encaminhados para um programa de auxílio e tratamento contra as drogas. Devido o esforço empreendido o casal mostrou-se apto a receber novamente a guarda de seus filhos. Depois de oito meses de separação as crianças retornaram para o convívio familiar e comunitário.

Para nós ficou a certeza de que o distanciamento não ocasionou a perda do afeto e dos vínculos. E de que assim como Bruno e Sara existem muitas outras crianças cujas famílias necessitam de apoio e proteção para que além do afeto possam oferecer o total cuidado aos seus filhos. Mas como não seria possível apresentar todos estes casos optamos por dar vida a esta história em particular. Dando voz à família, tornando o caso conhecido, trazendo ao debate a análise da execução da medida de acolhimento e os recursos que auxiliam o crescimento e desenvolvimento de crianças e adolescentes em família.

Bruno e Sara representam um caso que virou estudo com a finalidade de apresentar como o município de Nova Iguaçu, através do seu Sistema de Garantia de Direitos, vem contribuindo para o fortalecimento do direito à convivência familiar e comunitária. Buscando dinamizar o estudo de caso, optamos pela divisão dos relatos em tópicos através dos quais poderemos apreender o que se pensa e se diz sobre a medida de acolhimento institucional; confirmar a existência de vínculos familiares e por fim conhecer o trabalho que proporciona o estreitamento desses vínculos. Os relatos colaboraram para a análise sobre a

complexidade existente na execução da medida de acolhimento institucional, com destaque para a dualidade existente entre a proteção e a violação de direitos.

- **Acolhimento Institucional – o que pensam os profissionais e a família**

A medida de acolhimento institucional encontra-se respaldada por uma série de legislações que dão conta de inseri-la na ótica da proteção social. O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária trouxe um reordenamento no atendimento realizado pelas instituições de acolhimento. Recentemente a Lei 12.010/2009 introduziu algumas mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Diante da complexidade dessa medida, torna-se relevante apresentarmos os pontos de vista dos profissionais e da família acerca do acolhimento institucional. Cabe aqui abrirmos um parêntese, para pontuarmos que durante a coleta de dados por vezes utilizamos a terminologia “abrigo” a fim de simplificar nossa indagação, tendo em vista que esta terminologia ainda é comumente utilizada no contexto pesquisado. Porém, conforme já discutimos no decorrer deste estudo desde 2009 a execução da medida é denominada de acolhimento institucional.

O questionamento em torno da funcionalidade dos abrigos teve como perspectiva a apreensão da medida de acolhimento enquanto uma política de proteção. Ao analisarmos o que as pessoas sabem sobre a respeito dessa instituição e a sua função poderemos nos aproximar de alguns aspectos sobre a qualidade do atendimento que vem sendo prestado e que recaiu sobre Bruno e Sara. Aferindo a perspectiva de direito ou de violação.

Neste sentido, iniciamos perguntando se eles sabem qual a função do abrigo. Nos dados obtidos as falas se entrelaçam, entre um local de recuperação e um local de proteção. Denota-se que entre os familiares o linguajar é caracterizado pela recuperação. Rizzini (2009) aponta que muitas vezes a própria família passa a se ver como um problema; percebe que falharam no cuidado e a solução encontrada é a recuperação dos seus filhos. Talvez até no sentido de que estes não venham a cometer os mesmos erros que eles cometeram. Esta interpretação foi observada na fala dos pais de Bruno e Sara,

(...) não assim, abrigo né abrigo breve serve pra abrigar as crianças até um certo tempo (...). (Pai).

(...) recuperar pra melhora. (Mãe).

(...) recuperar pra né restituir, restituir as crianças de volta pro lar para a família se recuperar. (Pai).

O pai inicia sua fala apontando para a necessidade da brevidade da medida; a mãe interrompe dizendo que deve ser um local de recuperação e aí o pai complementa afirmando que é esta recuperação que trará a criança para a casa novamente. A medida de acolhimento funciona então como um remédio capaz de trazer a “cura” para estas famílias. Historicamente as famílias foram vistas como “incapazes” de cuidarem de seus filhos. A intervenção estatal visava assumir o papel a qual as famílias não foram capazes de cumprir. Assim, criou-se o mito de que a institucionalização possibilitaria a resolução das dificuldades enfrentadas no âmbito familiar. (Rizzini, 2009). Esta forma de pensar guarda resquícios até os dias atuais.

Em alguns momentos o olhar volta-se só para a criança, como se somente ela demandasse proteção. As falas revestem-se de um tom de compadecimento, a criança é vista como uma vítima que precisa ser preservada do meio a qual vivia. Pensa-se apenas no risco a qual ela estava submetida e na necessidade de protegê-la. Isto fica bem claro na fala a seguir, “(...) serve como proteção pras crianças que correm algum risco social lá fora, o conselho tutelar acaba pegando né e trazendo pra cá pra eles serem guardados e protegidos.” (Educador 2).

Assim, a questão não é vista em sua totalidade. É como se o problema fosse apenas a família. E ao “guardar” a criança, o inconveniente estaria resolvido. A violação é atribuída à família sem pensar na responsabilidade do Estado.

Com base nessa perspectiva depreende-se que por diversas vezes focamos apenas em questões individuais. No entanto, é imprescindível contemplar a família também. A simples retirada da criança de casa pode não ser a alternativa mais exitosa. Ao acolher a criança, torna-se fundamental acolher a família. É ilusório pensar que pelo simples fato de estar inserida numa instituição esta criança estará protegida. Não é a sua inserção na instituição que promoverá a proteção, mas sim as ações que acompanham esta decisão.

Cabe destacar que as instituições em seu cotidiano também enfrentam algumas dificuldades. Acabam desenvolvendo seu trabalho de forma desconexa,

não fluindo na perspectiva dos direitos. E aí a criança enfrenta um ciclo contínuo de violação, ora perpetrado pela família, ora pela própria estrutura que deveria acolhê-la. Este fator também é percebido na fala de um dos profissionais,

(...) Da maneira que vem sendo, que vem acontecendo parece que sei lá, uma violência maior ainda do que as violências que as crianças às vezes sofrem é, é, em casa. (...) então a gente acaba cometendo mais uma violência, uma estrutura que deveria acolher a criança e prover tudo que a criança não tem em casa, às vezes deixa a desejar e aí a criança acaba sofrendo mais ainda. (Técnico 1)

O depoimento desse profissional complementa muito bem nossa interpretação. A execução da medida de acolhimento institucional deve ser capaz de operar no plano micro e macroestrutural. O atendimento não deve restringir-se somente à criança, mas extrapolar os muros institucionais. No caso ora apresentado percebemos que o Sr. Luiz e a Sra. Jéssica conviveram com a falta de proteção o que implicou na impossibilidade de reproduzir, ou melhor, de retribuir o cuidado e proteção aos seus filhos. É importante considerar que esta família também estava exposta a um contexto de vulnerabilidade. E o acolhimento de Bruno e Sara trouxe a tona as dificuldades enfrentada pela família. Diante disso o que fazer? Para a conselheira que atendeu o caso, a saída encontrada não pode estar dissociada de ações complementares à família. Veja o que afirma em seu relato,

(...) se a gente não se preocupar com a família também a gente não consegue fazer um trabalho. Porque aí não adianta você tá preocupado com aquela criança, mas se você não cuidar... é por isso que o art. 129 do ECA nos dá.. Então a gente tem o art. 136 e o 129. Porque com art. 136 eu posso encaminhar a criança e o art. 129 eu posso fazer isso com os pais. Por isso que tem que ter um trabalho com a família. (Conselheira Tutelar).

Mioto⁵⁷ ao analisar a relação entre família e Estado considera que crianças e adolescentes são favorecidos pelo Estado e conseqüentemente pelas políticas públicas, pois são considerados membros mais frágeis. Esse favorecimento lhes dá a garantia de direitos individuais que doravante devem ser respeitados. Entretanto, afirma que a intervenção estatal não deve ficar restrita a garantia dos direitos individuais em consonância políticas sociais necessitam ser implementadas

⁵⁷ Ibidem, 13

oferecendo apoio às famílias. Este apoio funciona como uma teia auxiliando a família no cuidado aos seus membros, mesmo os mais frágeis, assegurando seus direitos individuais. Isto significa que,

(...) existe uma conexão direta entre proteção das famílias, nos seus mais diversos arranjos, e proteção aos direitos individuais e sociais de crianças e adolescentes. Dessa forma, ela tem o direito de ser assistida para que possa desenvolver, com tranquilidade, suas tarefas de proteção e socialização das novas gerações, e não penalizada por suas impossibilidades⁵⁸.

Diante das informações apresentadas é possível considerar que o que agrega o sentido protetivo à medida de acolhimento institucional são as ações executadas de maneira articulada. O simples afastamento de crianças e adolescentes de suas casas não é garantia de que estamos operando a proteção. Poucas vezes vemos os programas atuando de maneira a auxiliar as famílias em suas dificuldades diárias, se isto ocorresse evitaríamos que as famílias chegassem a uma situação limite.

Outra questão a ser considerada diz respeito a clareza quanto a definição e execução da medida. Saber pra que ela serve e em que condições deve ser adotada pode impedir o afastamento desnecessário do convívio familiar. Este critério deve iniciar pela porta de entrada, isto é, pelos responsáveis por encaminhar a medida, infelizmente nem sempre isso acontece. Este comportamento foi relatado por um dos técnicos.

(...) Às vezes chegam casos que não precisavam de medida, talvez o conselho pudesse fazer alguma coisa mais, mais educativa trabalhar com essas famílias antes que as crianças fossem acolhidas. (Técnico 1).

Concernente ao Sr. Luiz e a Sra. Jéssica denota-se que a medida de acolhimento institucional ocorreu motivada por uma situação de risco. Mas, podemos conjecturar que as situações de risco não se manifestam de repente. Elas são como uma pólvora pronta a explodir. E aí dentro da fala deste técnico nosso questionamento diz respeito as tentativas realizadas antes da opção do acolhimento.

⁵⁸ MIOTO, 2004, p. 57.

Durante a entrevista com o pai pontuamos as principais características do acolhimento institucional, denotando que esta é uma medida executada enquanto último recurso. Mediante esta exposição o Sr. Luiz também apontou esta necessidade considerando a importância de avaliar as possibilidades. Desse momento empreendeu-se a seguinte fala, “(...) ou perguntar se tinha condição de manter ele em casa ou sei lá de outra forma, porque dessa forma igual eu to te falando é último caso, no meu ponto de vista, mas tem gente que pode pensar que é em primeiro ou em segundo.” (Pai).

Garantir direitos de crianças e adolescentes é uma responsabilidade de todos aqueles que lidam diretamente com eles. O Estatuto considera que a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público devem assegurar o seu cumprimento. As instituições estão inseridas nesse contexto, portanto, suas ações devem convergir no fortalecimento das famílias. Porém, as ações realizadas pela instituição devem ser vista como parte integrante de um conjunto de serviços.

No decorrer deste tópico buscamos pontuar como a medida de acolhimento institucional é percebida pelos profissionais que lidaram diretamente com Bruno e Sara e pela própria família, tendo como perspectiva apreender o impacto desta medida na vida das crianças. Mediante a decisão do acolhimento resta-nos conhecer como ficou a relação entre as crianças e sua família, bem como as alternativas adotadas que possibilitaram a reintegração familiar.

- **“Amor nunca faltou”... Os vínculos familiares**

O título deste subtópico surgiu após uma conversa com um dos técnicos da Casa Abrigo. Durante a entrevista perguntamos como era a relação do Sr. Luiz e da Sra. Jéssica com as crianças e a resposta obtida foi a seguinte,

Acho assim nunca faltou amor, sempre teve, o que a gente tinha era um descaso grande, mas só que o que eu acho é que foi muito em relação... isso muito aconteceu em relação ao uso e abuso de substância química. Porque assim, sempre gostaram muito das crianças, sempre pensaram em cuidar só que eles não tinham estrutura nenhuma pra cuidar das crianças. (Técnico 1).

Este relato revela que muitas vezes a violação de direitos não está ligada à falta de afeto. Quais seriam então as razões para o acolhimento institucional? No caso de Bruno e Sara o motivo apresentado foi o uso abusivo de drogas por parte

dos pais, fato que fez com que houvesse uma omissão no cuidado. Assim, por mais que tivesse amor faltou o cuidado. Como já referenciado anteriormente pais dependentes de álcool e drogas tendem a negligenciar o cuidado aos filhos, deixando muitas vezes de suprir o básico.

Apesar das dificuldades enfrentadas verifica-se que a família, especialmente o pai, buscou manter os vínculos afetivos com as crianças. Isto se deu mediante a insistência na realização das visitas conforme relato do pai, “Porque eu pedi fui insistindo, porque o dia que eu ficava em casa como as criançinhas estavam aqui, como eu moro próximo você pode vê prefiri ficar com eles então eu pedi alguém lá, né” (...). (Pai).

De acordo com os técnicos da instituição, essa insistência pôde ser caracterizada enquanto um interesse em reaver a guarda dos filhos. Aos poucos, além das visitas foi permitida a ida pra casa nos finais de semana. E quando as crianças retornavam à instituição a existência de vínculos tornava-se mais perceptível. Sobre isto relatam os profissionais,

(...) quando eles iam embora as crianças choravam muito. Então é... que é um indicador de que assim realmente tem vínculo, um dos indicadores. (Técnico 1).

(...) há eles normalmente ficam bem tristes choram hoje a pequenininha que chegou chorou pra caramba, eles ficam é... eles ficam eles não querem voltar pra cá (...). (Educador 1).

(...) Muda, muda com certeza eles ficam chorando rsrs aí choram um pouquinho aí depois vai melhorando, mas dá alteração sim,(...). (Educador 2).

As narrativas apresentadas mostram uma alteração no comportamento das crianças quando recebiam visita dos pais e quando visitavam o seu lar. Alguns estudos apontam que essas mudanças comportamentais nem sempre são entendidas pelos profissionais, sobretudo, por aqueles que lidam mais diretamente com eles, os educadores. A falta que eles sentem dos pais pode impactar na rotina institucional, a criança acaba dando um pouco mais de “trabalho”. Mas, como pontuado por um dos profissionais esta diferença representa um dos indicadores de que realmente os vínculos permanecem. O fato chega até mesmo a soar de maneira estranha, um dos educadores se impressiona. Veja o que ele disse durante a entrevista,

(...) eu fico é olhando isso, e essas crianças assim que não tem nada, não tá acostumada a ganhar uma roupa, não tem uma roupa direita, mas tem um apego que é realmente impressionante. Eu confesso que eu achava que eles seriam mais assim revoltados e teriam uma certa resistência dos pais, mas não eles tem um amor. (Educador 1).

Como já relatado anteriormente, as crianças foram acolhidas devido a negligência perpetuada pelos pais por conta do uso abusivo de drogas. A negligência é considerada enquanto uma omissão por parte dos pais ou responsáveis no provimento das necessidades básicas. Ressalta-se que esse provimento não está ligado a falta de amor, mas muitas vezes a condições estruturais em garantir o básico.

O artigo 92 do ECA estabelece que as entidades de acolhimento devem propiciar a preservação dos vínculos promovendo sempre que possível a reintegração familiar. Para tal há de se investir nestas famílias criando as bases que possibilitarão receber a criança novamente em casa. Cabe a equipe técnica da instituição de acolhimento avaliar as necessidades da família, atuando de maneira a modificar a realidade vivida. No caso ora apresentado, a família desde início demonstrou o interesse de permanecer com as crianças, isto ficou explícito nas atitudes tomadas. Sobre isto veja o que conseguimos captar nas entrevistas,

(...) Mas assim do momento que eles foram acolhidos aqui, no dia seguinte os dois não pararam de vir pra cá, então assim a gente vê que tem investimento do casal em relação as crianças. Tem crianças que tão aqui que os pais ficaram dois meses, três meses sem aparecer, eles não todo santo dia se deixasse eles vinham. (Técnico 1)

É assim... pa gente eu continuei assim no outro dia eu já continuei indo no abrigo já sabia né qual era as formas que eu podia fazer pra tirar eles de lá e visitando, constantemente também fazendo o tratamento né, fazendo os tratamentos. (Pai).

Quando a família demonstra o interesse pela guarda o trabalho é facilitado. Nesse caso os sinais apontam que o acolhimento ocorreu mediado por fatores alheios ao afeto. As famílias acabam perdendo temporariamente o poder familiar, muitas vezes por falta de orientação mesmo. O acolhimento de Bruno e Sara foi ocasionado muito pela perda do referencial do casal, ou seja, eles sempre contaram com o auxílio da avó paterna, e de repente, eles se viram envolvidos numa

situação quase que nova. As dificuldades que foram se apresentando, aliadas a falta de apoio na rede local, nos serviços e programas existentes, os conduziram a uma possível falência no cuidado. E neste caso o acolhimento institucional parece ter funcionado como um socorro; a invisibilidade da família foi rompida, propiciando o conhecimento de sua história e suas necessidades.

Eu, tu, eles – o trabalho em prol o direito à convivência familiar

Diante da existência de vínculos familiares entre Bruno e Sara e seus pais, logo de início o objetivo foi garantir a brevidade do acolhimento. Na percepção de um dos técnicos da instituição estar com os pais era a melhor opção para as crianças. Nesse sentido afirma, “Pra essas duas crianças com certeza o melhor era estar com os pais tá. Óbvio com os pais estruturados e foi o que a gente correu atrás, estruturar a vida dos pais.” (Técnico 1).

As ações realizadas tiveram como objetivo garantir condições básicas para que o Sr. Luiz e a Sra. Jéssica pudessem reaver a guarda dos filhos. O fortalecimento dos laços familiares está relativamente interligado a realização de um trabalho articulado entre diversos atores sociais. A seguir apontaremos as principais ações e encaminhamentos realizados que favoreceram gradativamente o desligamento de Bruno e Sara da medida de acolhimento institucional. Ao intitularmos este tópico como “Eu, tu e Eles” o que se buscou foi demonstrar que o trabalho em prol a convivência familiar e comunitária não deve ser realizado de forma desconectada, os atores e práticas não devem ser pensada de forma isolada. O resultado final depende de uma integração possibilitando envolver a família em suas mais variadas demandas.

A avaliação realizada por um dos técnicos indica o contexto que o Sr. Luiz e a Sra. Jéssica estavam inseridos e que corroboraram para que uma violação acontecesse. Apontando para o fato de que apenas a “institucionalização” das crianças não resolveria a questão. A interpretação tal como encontrada por Rizzini, et al é a de que as violações estão ligadas “(...) à falta de condições dignas de vida de um grande número de famílias brasileiras. (...)” (Rizzini, et al, 2009, p. 34). Do diálogo extraímos o seguinte,

(...) quando a gente foi na casa deles a gente viu que tinha uma estrutura bem precária, então a gente correu atrás pra que eles fizessem uma reforma na casa, fizeram... corremos atrás pra que eles fizessem um tratamento, fomos lá no CAP'S pra vê se eles de fato eles estavam fazendo com atestado de comparecimento. (Técnico 1).

As principais dificuldades que envolviam o contexto desta família diziam respeito às condições precárias de moradia. Ao uso abusivo de drogas e a desnutrição das crianças, que de acordo com o relato da mãe foi causada pela impossibilidade de amamentar os filhos. Porém, sabemos que este não é o único fator que desencadeou a desnutrição, antes a condição socioeconômica da família. Neste sentido, as principais iniciativas produzidas pela equipe técnica podem ser desveladas nas falas que se seguem,

Foi o CAP'S que a gente começou a ir (...) (mãe)

(...) lá eles fizeram acho que foi a Assistente Social que fez né nem?" (Pai)

(...) a inscrição do leite. (mãe)

(...) o negócio do leite, a inscrição do leite pra pegar o leite das crianças. (Pai).

Diante dos fatos concluímos que a instituição facilitou a garantia de acesso a alguns serviços. Durante a entrevista com os pais perguntamos se o acesso aos serviços ocorreu mediado pela entrada das crianças na instituição. Complementamos indagando se na opinião deles esse acesso seria possível sem o acolhimento de Bruno e Sara. A resposta obtida confirma a tese exposta por Miotto (2004)⁵⁹ de que a lógica de acesso aos programas ocorre nos moldes da cidadania invertida, isto é, para ter direito a família deve comprovar a sua total incapacidade o seu fracasso no cuidado. Observe a narrativa,

(...) não assim... uma ... vamo colocar, uma coisa ajudou a outra porque eu acho que não. No meu ponto assim eu acho que não. Porque ali você tá vendo ali teus filho ali tá me entendendo você o que você puder fazer di melhor pra você se ajudar e ajudar a eles você vai fazer tá me entendendo? (...) É correto, a instituição só veio ajudar porque né? (Pai).

⁵⁹ Cf. nota 13 do primeiro capítulo.

Assim, para esse pai o ingresso das crianças na instituição o motivou e auxiliou a modificar sua história de vida.

A mudança de paradigmas em torno da medida de acolhimento institucional ficou por conta do foco atribuído. O eixo central da medida é a convivência familiar e comunitária. Isso deve estar bem fixo na dinâmica de trabalho dos profissionais. À equipe técnica da instituição coube o acompanhamento à família. Informando o andamento do processo, orientando quanto às medidas cabíveis, inserindo-os nos serviços disponíveis. O resultado das iniciativas propostas pode ser visto na fala que se segue,

(...) então assim todos os serviços e orientações que a gente pediu pra eles, eles estavam seguindo. Então é isso que a gente espera quando a gente recebe uma criança aqui, que os pais se estruturam minimamente pra poder resolver e foi o que aconteceu. (Técnico 1).

As ações propostas para o casal tiveram como véis o fortalecimento dos vínculos familiares. Elas foram realizadas na medida do possível de acordo com os recursos oferecidos pelo município. A falta de recursos a infraestrutura são apontadas como principal empecilho na realização do trabalho.

(...) os cuidados, infelizmente, não depende só da gente, o que depende da gente, a gente faz tá. Muitas vezes a gente tira o dinheiro do nosso próprio bolso pra poder resolver alguma questão. (...) tudo que é, que é, que é ligado a política é super complicado, você tem que pedir e pedir, pedir, às vezes a gente tem que pedir 10 pra receber 2. Então a gente tá sempre correndo atrás. (Técnico 1).

(...) é... eu acho que o que dificulta o trabalho é isso de não... de não ter mesmo condições de fazer muito por eles (...) de não ter recursos é (...) (Educador 1).

Ué o trabalho é feito na medida do possível com os recursos que a gente tem né. Aqui os agentes educacionais ficam tentando educá-los né? É a parte dos poucos recursos que acaba tendo, os psicólogos, os psicólogos também correm atrás da maneira, tentando é... os assistentes sociais também tentando devolver pras família se for o melhor caso ou então abrindo portas para adoção e assim tentando (...). (Educador 2).

A qualidade do atendimento realizado pela instituição reflete na brevidade da medida. De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais e o Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento a alocação dos recursos materiais é vista enquanto uma das dimensões que orientam os serviços

de acolhimento institucional. O uso desses recursos permite a oferta de um trabalho que possibilite a superação dos motivos que levaram ao acolhimento.

Pensando ainda na consolidação do direito à convivência familiar e comunitária, uma questão passível de análise diz respeito à porta de entrada das famílias. Refiro-me aos Conselhos Tutelares, isto porque muitas vezes este é o primeiro local por onde a família passa, seja porque foi acionada, ou porque ela mesma busca auxílio.

A família ora apresentada nesse estudo teve duas passagens pelo Conselho Tutelar. Na primeira eles foram acompanhados, durante um ano. Um dado a ser considerado de maneira positiva, neste um ano o conselho pode acompanhar a família de acordo com o poder que lhes é deliberado. Sobre este quesito denota-se também a importância do fortalecimento desse órgão. O ECA define o Conselho Tutelar como órgão autônomo, mas dependem diretamente do poder público, mas especificamente das prefeituras. Os conselhos também necessitam receber incentivos, os municípios devem urgentemente garantir uma infraestrutura e recursos necessários para que os conselheiros possam desenvolver suas atividades. Em seu dia-a-dia os conselheiros enfrentam vários desafios. Um deles pode ser visualizado na descrição a seguir,

(...) mas, a gente só tem um problema quem trabalha na área pública sabe, por exemplo, no ano de 2013 todo a gente teve dificuldade com o carro, mal a gente tinha uma vez por semana e até o momento. Então, por exemplo, às vezes a gente tem 100 denúncias e no mês a gente , consegue visitar 15. (Conselheira Tutelar)

A falível estrutura ofertada vai impactar diretamente no atendimento prestado. Os Conselhos podem solicitar ao Poder Público os serviços negados à população facilitando o acesso das famílias às políticas sociais. Este fator pode contribuir diretamente para o fortalecimento dos vínculos familiares. Porém, como fazê-lo diante de uma estrutura precária onde muitas vezes falta tudo, inclusive espaço físico próprio.

Tendo em vista que o encaminhamento aos serviços de acolhimento em sua maioria é realizado pelos conselhos tutelares, torna-se relevante atentar para essas prerrogativas. Caso contrário algumas questões se repetirão rotineiramente dentre elas o encaminhamento desordenado para as instituições. Sobre isto apreendemos a fala de um dos técnicos,

(...) às vezes a gente vê que... falta critério principalmente pelo...do conselho tutelar. Às vezes chegam casos que não precisavam de medida, talvez o conselho pudesse fazer alguma coisa mais, mais educativa trabalhar com essas famílias antes que as crianças fossem acolhidas (...). (Técnico 1).

De maneira geral constata-se que o trabalho em prol a convivência familiar e comunitária é executado na medida do possível. Através das entrevistas percebemos que as ações visam o fortalecimento dos vínculos, na medida do possível e de acordo com os recursos existentes.

(...) Acho que em poucos abrigos a gente vai vê um afinco tão grande em devolver essas crianças pros pais. É muito fácil a gente ter um “depósito de crianças”, chega as crianças a gente deixa aqui e aí quando chega no limite fala “ó não tem mais como, então a gente não recebe mais ninguém, mas também não entrega mais ninguém” aí fica muito cômodo a gente conhece as crianças fica com as crianças aqui e tudo mais. Mas não a equipe daqui sempre tiveram um afinco muito grande de sempre tá correndo atrás, sabendo se tem alguma coisa pra fazer, a gente corre atrás dessas saídas de final de semana e também fiscaliza a gente vai lá pra vê como é que tá, é, é a relação das crianças com os pais se os pais estão precisando de alguma coisa e isso facilita e muito a volta das crianças pra casa entendeu. (...). (Técnico 1).

Denota-se que desde a entrada de Bruno e Sara na instituição houve um preparo para que ocorresse o retorno à família de origem. Verifica-se que o que motivou a tomada da medida são questões que estão intrinsecamente ligadas ao contexto de vulnerabilidade que as famílias estão expostas. Se pensarmos à família como espaço ideal para o desenvolvimento das crianças, devemos pensar em assegurar condições dignas para que esta família possa receber novamente seus filhos. E isto infelizmente, não depende só de boa vontade, depende de um trabalho articulado entre os profissionais, entre os órgãos gestores, entre as instituições.

4 Considerações Finais

O real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.

Guimarães Rosa

(...) Caso não sejam enfrentadas suas causas mais profundas, nossa cidadania não passará de uma cidadania de papel⁶⁰.

Gilberto Dimenstein

Essa pesquisa abordou um tema muito importante para os dias atuais, ou seja, como garantir que crianças e adolescentes tenham preservado o direito à convivência familiar e comunitária?

Esta é uma indagação suscitada após nossa aproximação com as questões que permeiam a medida de acolhimento institucional. Vimos que por convivência familiar e comunitária entende-se o direito que toda criança e todo adolescente possui de crescer em âmbito familiar. Ressaltamos que este é um direito positivado, devendo o Estado, a família e a sociedade civil proverem meios e alternativas para sua garantia. Após a imersão em casos reais e o aprofundamento em torno do tema chegamos a conclusão que o cumprimento desta premissa é algo bastante complexo. Sejam por razões indiscriminadas ou por motivos concretos, muitas crianças e muitos adolescentes ainda se vêm privados desse direito ao serem acolhidos em instituições.

Os dados apresentados ao longo do estudo, fruto da pesquisa realizada, mostraram que crianças e adolescentes são separados do seu contexto familiar devido às graves violações de direito perpetradas justamente nesse contexto. O núcleo familiar que deveria proporcionar um ambiente de proteção e socialização acaba por se transformar em um espaço de violação. E aí uma das ações encontradas é o encaminhamento desta criança ou deste adolescente para medidas específicas de proteção, dentre os quais se encontra o acolhimento institucional.

⁶⁰ DIMENSTEIN, 1994, p. 3.

A abordagem realizada apontou que as principais razões encontradas para que se decida pelo acolhimento institucional envolve conflitos no ambiente familiar, abandono, agressão, abuso sexual, e dependência química dos pais. Fato intrigante foi perceber que estas violações não implicaram no rompimento dos vínculos familiares. Ao contrário, o que mais chamou nossa atenção foi constatar que as crianças e os adolescentes acolhidos mantinham contato com suas famílias de origem.

Sendo assim, coube-nos problematizar algumas destas questões, buscando analisar a execução da medida de acolhimento institucional, enquanto uma medida protetiva, e os desafios para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária no município de Nova Iguaçu.

Além de apontar suas causas, o que se buscou foi analisar as principais alternativas adotadas para a reversão da “situação-problema”. Desde o início a preocupação desse estudo foi descrever e discutir as principais motivações apontadas para a inserção de crianças e de adolescentes em medidas específicas de proteção.

As principais questões que essa pesquisa se propôs a analisar foram: como oferecer proteção sem que haja uma violação de direitos? Quais ações podem contribuir para a preservação do direito à convivência familiar e comunitária? Será que a oferta de proteção deve voltar-se somente à criança ou ser extensiva à família?

Estas indagações acompanharam o desenrolar do estudo. Elas denotaram com clareza toda complexidade implícita na medida de acolhimento institucional. Proporcionou-nos entender que nada está posto, e que não existem respostas prontas. Além disso, nos levou a perceber melhor a dicotomização existente, nos fazendo em alguns momentos subentender o acolhimento institucional como uma medida de proteção e em outros momentos nos levou a caracterizá-lo como uma violação de direitos. Mas no fim compreendemos que não existe uma única definição para tal medida, antes a proteção e a violação estão entrelaçados convivendo na mais completa dualidade.

Violação versus proteção, essas foram as principais indagações e/ou características que embasaram nossa discussão. Ora, se é uma situação de violação que demanda uma proteção, logo uma proteção também pode por acabar incorrendo numa violação de direitos. Principalmente se ocorrer por um período

demasiadamente longo. Aliás, o tempo foi outra questão apresentada nessa pesquisa. Afinal, como avaliar se a execução da medida ocorre de forma realmente breve. O que vem a ser brevidade? Após uma revisão bibliográfica verificamos que a legislação e os principais estudos em torno da temática ainda não deram conta de definir o que vem a ser um período curto ou breve.

É importante salientar que esta pesquisa não procurou defender uma proposta que apoie o fim do acolhimento institucional, pois consideramos uma medida importante e muitas vezes necessária. Nosso objetivo foi apontar a necessidade do fortalecimento da política protetiva e a construção de alternativas que favoreçam o direito de crescer em família. Isto se apresenta enquanto um grande desafio.

E por falar em desafio, o estudo mostrou que a instituição bem como os profissionais envolvidos no sistema de proteção de Nova Iguaçu convive cotidianamente com a imperiosa inquietação de tornar o acolhimento institucional uma medida de proteção que afira o direito à convivência familiar e comunitária. A participação e a fala dos atores que compõem tal sistema revelaram os déficits que dificultam ou impedem a total realização dos direitos.

Alguns apontamentos denotam as dificuldades enfrentadas pela equipe na realização do trabalho. Por exemplo, o fato de até o final da pesquisa a instituição não contar com uma linha telefônica e não possuir acesso à internet representa um pouco do descaso no que tange a política. Assim, problemas como infraestrutura e financiamento atravessam o dia a dia dos profissionais que ocupam tanto a instituição como o sistema protetivo.

Levando em consideração que estes aportes são fundamentais para a execução do trabalho e a garantia de direitos, logo constatamos a necessidade de maior atenção por parte do poder público para esta política.

Entretanto, abrimos um parêntese para apresentar de forma positiva o empenho dos profissionais que atuam junto à medida de acolhimento institucional, sobretudo na instituição pesquisada. Mesmo diante dos contratemplos diários esses atores vêm mantendo o seu trabalho com muita dedicação. Observa-se que os profissionais, em sua maioria, possuem clareza e priorizam o direito à convivência familiar e comunitária. Isto é, sem dúvida, um ponto importante a ser destacado. Porém, tendo em vista a incompletude institucional, existem algumas questões que dependem de fatores externos.

O fato é que a plena realização dos direitos de crianças e de adolescentes, bem como de suas famílias far-se-á por intermédio de uma articulação para além do acolhimento institucional. Afinal, tudo aquilo que se mantém isolado, separado e destituído não é capaz de promover mudanças nem melhorias. Por isso a importância de uma integração entre as políticas sociais setoriais.

Nos casos de violação ou simples ameaça a algum direito, ao sistema de garantia de direitos é dada a responsabilidade de aplicar as medidas cabíveis expressas no art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Entretanto, os resultados mostram que, muitas vezes, tais direitos podem permanecer sendo violados durante o tempo que a criança permanece acolhida. Isso porque nem sempre a oferta de proteção é extensiva à família.

Referente ao município de Nova Iguaçu verifica-se que acolhimento institucional é a principal medida de proteção de alta complexidade executada. Observa-se a necessidade de se criar alternativas que favoreçam o direito à convivência familiar e comunitária. Na falta de outras medidas torna-se indispensável o investimento e a relevante atenção a esses programas. Se o acolhimento institucional é um espaço que busca garantir direitos a crianças e adolescentes protegendo-os, deve-se então conceder-lhe a relevância social que ele possui. Muitas vezes crianças e adolescentes que se encontram sobre medida de acolhimento não contam com o investimento e monitoramento da sociedade e vê-se negada quanto aos seus direitos. Esta é uma realidade que precisa ser modificada.

Por fim registramos que são muitas as contradições que atravessam o universo institucional e a execução da medida de acolhimento. Todo esse conflito se traduz na sua dicotomização. É plausível afirmar que as mudanças nas legislações e na própria fala dos atores envolvidos no atendimento a crianças e adolescentes representam um avanço no que diz respeito ao acolhimento institucional, exemplo disso é que hoje a prioridade do acolhimento tem sido logo de início a reinserção familiar. Mas, como garantir esse direito? Esse foi um aspecto fundamental da análise empreendida nesta dissertação, ou seja, a ambiguidade existente na medida de acolhimento, uma medida de proteção, mas com potencial de violação.

Espera-se que esta pesquisa contribua para o fortalecimento dessa política. E que se una a outros estudos em prol ao direito à convivência familiar e

comunitária. O estudo não tem a pretensão de se encerrar por aqui, propõe-se o surgimento de novas reflexões. Consideramos que as discussões que foram apresentadas são importantes pontos a serem discutidos e analisados por àqueles que mais diretamente lidam com essa política no seu cotidiano, tendo como objetivo produzir um exercício profícuo de reflexão possibilitando o seu aprimoramento.

5 Referências Bibliográficas

ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Revista Sociedade e Estado**. v. X, n. 2, jul/dez: 299-342, 1995.

ALENCAR, M. M. T. de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: **Política Social, família e juventude – uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 61-79.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan/mar. 2012.

BAZÍLIO, L. C. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: KRAMER, S.; BAZÍLIO, L. C. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Redação dada pela Emenda Constitucional nº62 de 2010. Brasília, 2013.

_____. Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923. **Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes**. Disponível em: <<http://www.ciespi.org.br/bases-de-dados/base/buscar-legislacao-brasileira/379-decreto-n-16-272-de-20-de-dezembro-de-1923>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Lei Nº 8.069, **Estatuto da Criança e do Adolescente**, de 13 de julho de 1990.

_____. Lei Nº 12.010, **Lei de adoção**, de 03 de agosto de 2009.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social** – Lei Federal nº8.742 de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças adolescentes.** 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-tipo-de-publicacao-caderno/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Resolução n.º 113**, de 19 de abril de 2006, dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, SEDH/CONANDA, 2006.

BRASÍLIA. **Direitos humanos de crianças e adolescentes, 20 anos do estatuto.** Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, R. **A insegurança Social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CAVALCANTE, L. I. C., MAGALHÃES, C. M. C., PONTES, F. A. R. Institucionalização precoce e prolongada de crianças : discutindo aspectos decisivos para o desenvolvimento. **Revista Aletheia.** n. 25, p. 20-34, jan/jun. 2007. Disponível em: < <http://www.ulbra.br/psicologia/files/aletheia25.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

CONANDA. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.** Brasília, 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011:** Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília, 2013

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Revista Ágora: Política Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 3, dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2ª Ed – São Paulo: Cortez, 2006.

DIMENSTEIN, G. **O cidadão de papel**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1994.

FÁVERO, E. T.; VITALE, M. A. F. BAPTISTA, M. V. (Orgs.). **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

FOCAULT, M. **Vigiar e Punir**. 36. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FONSECA, C.; SCHUCH, P. (Orgs.). **Políticas de Proteção à infância: um olhar antropológico**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, A. A. Estudo de caso - planejamento e métodos. Resenha livre de YIN, Robert K. Porto Alegre: Bookman, 2005. **Nuances: estudos sobre Educação**. Presidente Prudente, SP, ano XIV, v. 15, n. 16, p. 215-221, jan./dez. 2008.

GONCALVES, H. S.; GARCIA, J. **Juventude e sistema de direitos no Brasil**. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 27, n. 3, set. 2007 . Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-9893200700013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 abr. 2013.

GUIMARÃES, R. F., ALMEIDA, S. C. G. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. In: ACOSTA, A.R., VITALE, M.A.F. (Orgs.). **Família: rede laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003. p. 127-135

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

JACCOUD, L. **Proteção Social no Brasil: desafios e debates**. 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>> acesso em: 11 out. 2012.

JUNIOR, C. P. C.; LIMA, M. A. S. **Drogadição: perda dos vínculos familiares**. Disponível em: <http://www.psicopedagogia.com.br/new1_artigo.asp?entrelD=1623>. Acesso em: 20 jan. 2014.

MARTINS, J. B. Contribuições epistemológicas da abordagem multirreferencial para a compreensão dos fenômenos educacionais. **Revista Brasileira de Educação**. n. 26. Rio de Janeiro, 2004. p. 85-94. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14132478200400020007.>

MDS. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf/view>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. **Censo da população infantil juvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2012.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: **Política Social, família e juventude – uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 43-59.

MORAES, E. de. **Creanças abandonadas e creanças criminosas: notas e observações**. Rio de Janeiro: Guimarães, 1900.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, M. E. R.; MACHADO, M. A. S.; SILVA, T. V. O perfil das crianças e dos adolescentes abrigados em João Pessoa/PB. In: ALMEIDA, B. L. F.; NEVES, M. E. R.; XAVIER, S. M. A. A (Orgs.). **A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas**. Recife: Ed. Universitária UFPB, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Políticas de satisfação de necessidades no contexto brasileiro. In: **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 125-180.

PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/PNCFC%20_%2028_12_06%20_%20Documento%20Oficial%20_2_.pdf/view>. Acesso em: 26 jun. 2012.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

RIZZINI, I.; ALMEIDA, N. C. A institucionalização de crianças e adolescentes com deficiência: anotações para uma agenda de política pública. **Revista Saúde & Direitos Humanos**. ano 7 n.7. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011.

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

_____. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, I. et al. **Acolhendo Crianças e Adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A Institucionalização de Crianças e Adolescentes no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SANTANA, J. P. **Instituições de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua**: objetivos atribuídos por seus dirigentes e pelos jovens atendidos. 2003. Dissertação de Mestrado em Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia de Desenvolvimento.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça, a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SARTI, C. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). **Família**: rede, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003. p. 21-35.

SERRANO, S. A. Quem são as crianças institucionalizadas e suas famílias? Refletindo sobre os indicadores de abrigo em Ribeirão Preto. In: ROSSETI-FERREIRA, M. C.; SERRANO, S. A.; ALMEIDA, I. G. **O acolhimento institucional na perspectiva da criança**. São Paulo: Hucitec, 2011.

VALENTE, J. **Acolhimento familiar**: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n. 111, p. 576-598, jul./set. 2012.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar:** epistemologia e metodologia operativa. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

VELHO, G. Observando o Familiar. In: **Individualismo e cultura:** notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

6 Apêndice – Roteiro para as entrevistas

Profissionais

➤ Profissional de Psicologia

1. Como você analisa a medida de Acolhimento Institucional?
2. Em relação as crianças Bruno e Sara. Como você via a relação dos pais com as crianças?
3. De maneira geral, como você vê o trabalho que é realizado aqui na instituição.
4. De que forma o seu trabalho contribui para o acolhimento das crianças e para o retorno ao convívio familiar?

➤ Educadores

1. O que você sabe sobre o abrigo? Para que ele serve?
2. Explique como vocês percebem o trabalho que é realizado pela instituição
3. De que forma o seu trabalho contribui e influencia no acolhimento das crianças?
4. No tocante as famílias, como você enxerga a relação de Bruno e Sara com sua família de origem?
5. Quando as crianças recebem visitas de suas famílias, ou quando vão passar o final de semana em casa vocês notam alguma diferença no comportamento das crianças?

➤ Família

1. Numero total de filhos (as)?
2. Numero de filhos (as) em situação de Acolhimento Institucional
3. Há quanto tempo seu filho (a) está ou ficou em situação de Acolhimento Institucional?
4. Você recebeu as informações sobre o porquê de seus filhos ficarem na instituição? Como isso ocorreu?
5. Durante esse tempo de que forma vocês puderam conviver com seus filhos?
6. Como vocês avaliam o tempo que as crianças ficaram longe de vocês?

7. Durante o período que eles estavam lá vocês receberam algum apoio pra superar as dificuldades que fizeram com que seus filhos se afastassem de vocês?
8. O que você sabe sobre o abrigo? Para que ele serve? Explique como vocês percebem o trabalho que é realizado pela instituição?

7 Anexos

7.1. Carta de apresentação e autorização

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Da: Professora Dra Irene Rizzini

Departamento de Serviço Social

À: Cristiane Lamarão

Subsecretária de Assistência Social

A aluna Michelle Jeronimo da Costa, de nosso curso de Pós-Graduação em Serviço Social (Mestrado), inicia sua pesquisa de campo relativo ao seu projeto de dissertação intitulado "A dualidade da medida de acolhimento institucional: entre a proteção e a violação de direitos". O estudo analisará a execução da medida de acolhimento institucional, enquanto uma medida protetiva, e os desafios para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária no município de Nova Iguaçu. Trata-se de um estudo de grande relevância, cujos resultados contribuirão para a reflexão atual sobre o tema em questão. Vimos, por meio desta, solicitar sua cooperação para que Michelle possa contar com o apoio dessa Secretaria no desenvolvimento de seu estudo na Casa Abrigo.

Atenciosamente,

Irene Rizzini

Professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio

*A Coord. Anjo Municipal.
Com o condutor de
seu retorno do estudo +)
SEMAS.*

*Autorigado.
Euy, 22/10/2013*

*Cristiane L. Lamarão Silva
Subsecretária de Programas Sociais
Mat. 60712-167-3 SEMAS PUC*

Departamento de Serviço Social
Rua Marques de São Vicente, 255 – Gávea – 22453900
Vila dos Direitórios – casa 209 – Rio de Janeiro – RJ
Tel. (21) 3527-1290 / 3527-1291 Fax (21) 3527-1292



7.2. Parecer do Comitê de Ética

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Câmara de Ética em Pesquisa da PUC – Rio

PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA DA PUC-RIO (2013-31)

A Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio foi constituída como uma Câmara específica do Conselho de Ensino e Pesquisa conforme decisão deste órgão colegiado com atribuição de avaliar projetos de pesquisa do ponto de vista de suas implicações éticas.

Identificação:

Título: “A dualidade da medida de acolhimento institucional: entre a proteção e a violação de direitos” (Departamento de Serviço Social da PUC-Rio).

Autora: Michele Jeronimo Da Costa (Mestranda do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio).

Orientadora: Professora Irene Rizzini (Departamento de Serviço Social da PUC-Rio).

Apresentação: Trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória que visa analisar aspectos referentes ao acolhimento institucional, enquanto medida protetiva e os desafios para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária no município de Nova Iguaçu, na Casa Abrigo de Permanência Breve. A metodologia inclui a realização da análise documental, contato com a família do adolescente e com os profissionais através da realização de entrevistas. Está previsto o estudo de um caso.

Aspectos éticos: O projeto e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) apresentados estão de acordo com os princípios e valores do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da Universidade no que se refere às responsabilidades de seu corpo docente e discente. A metodologia proposta está adequada aos princípios éticos da pesquisa que, embora envolvendo seres humanos, busca produzir seus dados junto a sujeitos adultos, evitando a exposição de crianças e adolescentes. Estão asseguradas a confidencialidade e a privacidade dos envolvidos no estudo.

Parecer: Considerando os elementos expostos somos de parecer **Favorável** à aprovação do projeto quanto aos princípios e critérios estabelecidos pela Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio.


Prof. José Ricardo Bergmann
Presidente do Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2013.

Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos
Rua Marquês de São Vicente, 225 - Gávea - 22453-900.
Rio de Janeiro - RJ - Tel. (021) 3527 1619 FAX (021) 3527 1132.
E-mail: vrac@puc-rio.br