

DEBORAH CRISTINA AMORIM

O SISTEMA DE ABRIGAMENTO EM CHAPECÓ: possibilidades e limites da implementação de direitos para crianças e adolescentes

FLORIANÓPOLIS  
Dezembro de 2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

O SISTEMA DE ABRIGAMENTO EM CHAPECÓ: possibilidades e limites da implementação de direitos para crianças e adolescentes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

ORIENTADOR: Dra. CATARINA MARIA SCHMICKLER

Florianópolis, dezembro de 2003.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dra. CATARINA MARIA SCHMICKLER

---

Dra. LUZINETE SIMÕES MINELLA

---

Dra. ODÁRIA BATTINI

À “minha grande família ampliada”.

À Maira, Claiton e Cristiano, por tudo.

## **AGRADECIMENTOS**

A produção de um trabalho acadêmico é sempre solitária, contudo, não isolada, nessa perspectiva é extremamente difícil lembrar de tantas pessoas que vêm contribuindo ao longo dos anos com nossa formação política, intelectual e profissional; assim a todos com quem tenho tido oportunidade de aprender e trocar, meu muito obrigada.

À professora Dra. Catarina Maria Schmickler, orientadora deste trabalho, que há muitos anos vem contribuindo com o meu processo de formação.

Às companheiras e aos companheiros da UNOCHAPECÓ, em especial às colegas do Curso de Serviço Social, com quem tenho compartilhado as angústias e responsabilidades do fazer universidade.

À professora Dra. Luzinete Simões Minella, da UFSC e à professora Dra. Odária Battini, da PUC/PR, por emprestarem seu tempo para examinar esta dissertação.

Às companheiras e aos companheiros do Conjunto Cfess/Cress, com quem tanto tenho aprendido nesses anos de militância profissional.

Às companheiras de profissão e “batalhas” Beatriz e Luziele, pela presença, ainda que distante.

A Lúbia pela leitura atenta deste trabalho, o que muito contribuiu para qualifica-lo.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objeto a implementação da política de proteção integral no atendimento de crianças e adolescentes, que necessitam de abrigo no município de Chapecó-SC. Nosso objetivo geral foi analisar como se estrutura a medida de abrigo para a população infanto-juvenil no município, identificando as estratégias de atendimento a esses. A perspectiva é contribuir para a construção de alternativas visando à formulação e implementação de políticas de proteção social para crianças e adolescentes, porta aberta para a construção da cidadania, da garantia de direitos e da justiça social. Neste trabalho, refletimos sobre os direitos de crianças e adolescentes, em especial aqueles privados do convívio familiar. Entendemos que o rompimento de vínculos familiares provoca sofrimento e representa perdas, fragilizando os que vivem essa situação. A necessidade de cuidados e de atenção fica evidente, e esses deverão ser assegurados pela sociedade ou pelo Estado, na perspectiva de protegê-los. Para compreender a realidade estudada, utilizamos como instrumentos de pesquisa a análise documental e a entrevista. Foram entrevistadas profissionais vinculadas às políticas de proteção a crianças e adolescentes, em especial aquelas que atuam diretamente no sistema de abrigo do município. A partir de nosso estudo, percebemos que houve muitos avanços no trabalho realizado com crianças e adolescentes no município, em especial a garantia de convivência familiar e comunitária, e o investimento em processos educativos emancipatórios. No entanto, alguns limites ainda são identificados, como a necessidade de mais profissionais de serviço social na equipe do sistema municipal de abrigo, além do desconhecimento, por parte da população chapecoense, do trabalho realizado. As ações destinadas ao atendimento desse segmento da população se fundamentam na doutrina de proteção integral e se pautam pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

## **ABSTRACT**

The present research has as its aim the implementation of the integral protection policy when attending children and adolescents that need shelter in Chapecó-SC. Our general objective was to analyze how the children and adolescent's shelter is structured in the city, identifying the strategies of assist them. The perspective is contribute to the construction of alternatives to formulate and implement children and adolescents' social protection policies, na open door to the construction of citizenship, social justice and right's guaranty. In this paper, we reflect about children and adolescents' rights, specially of those who are away from the family environment. We understand that the tear of familiar circles provokes harm and represents losses, fragilizing those who live in this situation. The need of care and attention is evident and these should be assured by society or the State in order to protect them. To comprehend the reality studied we utilized as research instruments de document analyzes and interviews. Professionals in the children and adolescent protection policies area were interviewed, specially those who act directly in the shelter system of the city. From our study we realized that the work done with children and adolescents has improved, specially concerning the guaranty of family and community livinship and the investment on emancipator educational processes. However, some limits can still be identified as the need of more social service professionals participating of the city shelter system team, besides the lack of knowledge of the citizens of Chapecó about the work done in the city. The actions that are destined to assist this segment of the population has as foundation the doctrine of integral protection and are guided by the Children and Adolescent Statute.

## SUMÁRIO

<b>Introduzindo O Debate</b> .....	11
<b>1. Procedimentos adotados no desenvolvimento da pesquisa</b>	
1.1 O caminho percorrido .....	18
1.2 Os sujeitos da pesquisa .....	25
1.3 O <i>locus</i> da investigação .....	31
<b>2. A Infância e a Juventude no Brasil – Breves considerações</b>	
2.1. Da repressão à cidadania – um processo em construção .....	34
2.2. A criança e o adolescente necessitados de abrigo .....	58
<b>3. A política da criança e do adolescente em Chapecó/SC</b>	
3.1 Situando a política da criança e do adolescente no município .....	69
3.2. O sistema Municipal de abrigamento .....	84
<b>4. Considerações Finais</b> .....	103
<b>5. Referências Bibliográficas</b> .....	111
<b>6. Anexos</b> .....	116

## **RELAÇÃO DE SIGLAS**

**CBIA** - FUNDAÇÃO CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA.

**CEDCA** – CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**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

**CT** – CONSELHO TUTELAR

**DNCR** – DEPARTAMENTO NACIONAL DA CRIANÇA

**ECA** – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, LEI 8069 DE 13/07/1990

**FEBEM** – FUNDAÇÃO DO BEM-ESTAR DO MENOR

**FUCABEM** – FUNDAÇÃO CATARINENSE DO BEM-ESTAR DO MENOR

**FUNABEM** – FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR

**IBGE** – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

**LAC** – LIBERDADE ASSISTIDA COMUNITÁRIA

**LBA** – LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

**LOAS** – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – LEI 8742, DE 07/12/1993

**MNMMR** – MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA

**PSC** – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE

**SAM** – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

**SAPS** – SERVIÇO DE APOIO PSICOSSOCIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

**UFSC** – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

**UNOCHAPECÓ** – UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA REGIONAL DE CHAPECÓ

**UNOESC** – UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

## INTRODUZINDO O DEBATE

Nádia<sup>1</sup> engravidou com 15 anos. Ela não conheceu seus pais. Não sabia exatamente porque fora abandonada. Lembrava-se apenas que perambulou, dependendo da caridade alheia por toda a sua existência. Morou em casas de algumas pessoas que a acolheram. Outras a “ajudavam”, muitas vezes fazendo-a cuidar dos serviços domésticos ou de crianças. Nunca se “adaptou”. Também viveu algum tempo em instituições, mas não gostava da forma distante como era tratada, preferia viver nas ruas da cidade. Dentre as estratégias de sobrevivência, além de servir de “aviãozinho” para traficantes de drogas, submetia-se ao abuso sexual em troca de dinheiro, comida, roupas e drogas. Também se relacionava sexualmente com os companheiros de rua, o que era uma forma de ter carinho. Ignorava quem era o pai de seu filho. Não queria, e sabia que não podia, cuidar da criança que iria nascer. Quem poderia ajudá-la? Onde buscaria apoio? Como continuaria sobrevivendo?

A história acima traduz o drama de milhares de crianças e adolescentes de nosso país que perambulam pelas ruas das cidades, em geral sem ter a quem recorrer na busca por melhores condições de vida. Não podem contar com suas famílias e tampouco com o Estado, já que o governo brasileiro, especialmente nos últimos anos, acatando as orientações dos organismos internacionais interessados na consolidação do neoliberalismo, fragmentou e desarticulou as tímidas ações chamadas de políticas públicas. A opção adotada pelo governo brasileiro foi “humanizar” a globalização. Essa opção implica a execução de programas emergenciais e pontuais, que pouco ou nada contribuem para a superação dos índices de pobreza e exclusão vivenciadas por significativa parcela de brasileiros.

Entretanto, a aprovação da Constituição Federal, de 1988, e as legislações complementares deram um certo fôlego para que a luta pela

---

<sup>1</sup> Nádia é personagem e a história é uma ficção, construída para ilustrar a realidade de milhões de crianças e adolescentes brasileiros.

garantia de direitos pudesse ser implementada. Na área da criança e do adolescente, de forma mais específica, essa possibilidade foi ampliada, já que a política destinada à população infanto-juvenil tem um maior poder de sensibilização, por estar voltada para seres em condição especial de desenvolvimento. Além disso, um número expressivo de lideranças intelectuais, artísticas e políticas participam ativamente das lutas pelos direitos das crianças e dos adolescentes, o que mobiliza amplos setores da sociedade para a defesa desse desiderato.

Assim, a criança e o adolescente brasileiros, especialmente a partir do início da década de 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente– ECA, Lei 8069, em 13 de julho de 1990, passaram a ocupar um espaço que anteriormente lhes era negado. Contudo, apesar dos avanços consideráveis no reconhecimento dos direitos da população infanto-juvenil, ainda persistem limites e dificuldades, devido à compreensão, ainda equivocada, da Legislação especialmente, em relação à incompreensão da perspectiva do direito, apontada pela Constituição Federal, de 1988, e pelas leis dela decorrentes, entre elas o referido Estatuto.

A constatação desses limites e dificuldades, na implementação de ações protetivas e garantidoras de direitos em todas as frentes relacionadas ao atendimento da população infanto-juvenil, motivaram-nos a estudar com maior profundidade a implementação do sistema de abrigo para crianças e adolescentes no município de Chapecó, estado de Santa Catarina.

Também nos impulsionaram a realizar esse trabalho as reflexões sobre os direitos de crianças e adolescentes, em especial aqueles privados do convívio familiar. Em nossa compreensão, a criança ou o adolescente com os vínculos familiares rompidos sofre muitas perdas e fica fragilizado, necessitando de cuidados e atenção que precisam ser garantidos pela sociedade ou pelo Estado, quando a família não consegue dispensar os cuidados necessários, para protegê-los. Outro fator que nos levou a esse estudo foi a inexistência de dados sobre a realidade dos abrigos no Brasil, conforme constatação do Colóquio Técnico, promovido pelo Conselho

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, sobre a Rede Nacional de Abrigos<sup>2</sup>, realizado em agosto de 2002, em Brasília.

A partir dessas motivações, levantamos uma questão de pesquisa que norteou nosso trabalho, ou seja: Como é implementada a política de proteção integral no atendimento de crianças e adolescentes que necessitam de abrigo no município de Chapecó-SC?

A busca de respostas para esta pergunta fez com que definíssemos nossos objetivos, sendo o geral: analisar como se estrutura o sistema de abrigo de crianças e adolescentes no município de Chapecó, identificando as estratégias de atendimento a esse segmento. Os objetivos específicos norteadores da pesquisa foram: aprofundar a discussão teórica sobre a política de proteção integral, buscando aportes para análise da realidade, bem como analisar as estratégias produzidas pela gestão municipal para o enfrentamento das situações de abandono e violação de direitos de crianças e adolescentes que necessitam de atendimento em abrigo.

A partir do problema de pesquisa e da definição dos objetivos, sentimos a necessidade de visitar e revisitar autores que embasaram nosso trabalho, o que foi uma constante durante o processo de investigação, possibilitando-nos suporte teórico para a compreensão da realidade estudada e para o fortalecimento das análises realizadas. Também examinamos documentos da prefeitura, que nos permitiram identificar qual a compreensão da administração municipal quanto aos direitos das crianças e dos adolescentes e as estratégias utilizadas para garantir a aplicação dos princípios da lei 8069/90. Várias informações foram extraídas desses documentos, que nos possibilitaram identificar o compromisso que a administração municipal tem assumido na efetivação da garantia de direitos desse segmento da população em Chapecó, conforme estabelece o Estatuto.

---

<sup>2</sup> Consideramos importante assinalar que em julho de 2003 foi iniciada a pesquisa “Levantamento nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC”, que tem por objetivo “[...] conhecer o perfil dos abrigos, bem como as características dos serviços oferecidos por essas instituições às crianças e adolescentes abrigados, [...]”.

Entretanto, mesmo considerando o trabalho que vem sendo realizado pela prefeitura, dados do Plano Municipal de Assistência Social (2002 – 2005) dão mostras da complexa realidade no município, ou seja: desde abril de 2001, apesar de 700 crianças e adolescentes estarem sendo atendidas pelo *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*, cerca de 300 ainda encontram-se envolvidas em atividades de trabalho na zona urbana e rural. Mensalmente, aproximadamente 20 crianças e/ou adolescentes sofrem abusos<sup>3</sup> sexualmente no município, sendo atendidas pelo *Centro de Atenção Integral a Vítimas de Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil – CEVIVI*. Em torno de 20 vivem em trajetória de rua e, apesar de serem atendidas pelo *Programa Educador Social de Rua*, ainda sofrem violação de seus direitos<sup>4</sup>. Muitas têm cerceado seu direito de ir à escola, de ter acesso à cultura, ao esporte, à saúde, à profissionalização. Com relação ao abandono e destituição do poder familiar<sup>5</sup> os dados apresentados pelo município indicam que 70 crianças e/ou adolescentes são atendidos mensalmente no *Abrigo Municipal Tempo de Ser Criança*. Cerca de 20 adolescentes são atendidos nas Casas Lares, além de cerca de 37 crianças e adolescentes que se encontram em famílias substitutas.

Para atender especialmente as crianças e adolescentes que vivem situações de abandono, o município reestruturou sua forma de atender a população infanto-juvenil em abrigo (anexo 1). Esta alteração no sistema iniciou ainda em 1997, com a instituição do Programa Abrigo Domiciliar e se consolidou em 2002, com a aprovação do Sistema Municipal de Abrigamento. No sistema existem, além do abrigo municipal, casas lares e famílias substitutas. Com esta reestruturação o Abrigo Municipal *Tempo de Ser*

---

<sup>3</sup> É preciso não perder de vista que estes são os números notificados, sendo que parcela considerável de violências dessa natureza jamais é revelada, permanecendo as vítimas sem qualquer tipo de suporte profissional. Com certeza, esses números não refletem a realidade.

<sup>4</sup> A vida na rua limita o acesso aos direitos: à saúde, à educação, à alimentação, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, ao convívio familiar cotidiano, e ao convívio comunitário.

<sup>5</sup> O novo Código Civil Brasileiro – lei 10.406, aprovado em 10 de janeiro de 2002, e em vigor desde 11 de janeiro de 2003, altera a figura do pátrio poder para *poder familiar*, superando a posição que defendia a ascendência do poder do pai em relação ao poder da mãe.

*Criança* passou a atender apenas crianças de zero a dois anos e meio aproximadamente. As crianças maiores e os adolescentes são acolhidos nas casas lares, organizadas em duas modalidades. O atendimento a adolescentes de doze a dezoito anos é realizado em duas casas, cada uma destinada a um sexo. Excepcionalmente grupos de irmãos, de ambos os sexos, podem morar juntos na mesma casa, a qual tem capacidade para dez adolescentes. No que se refere ao atendimento de crianças de dois anos e meio a doze anos, o município conta hoje com seis casas lares que recebem crianças de ambos os sexos e têm capacidade para atender até seis crianças. Os irmãos não são separados, mesmo que isto implique ampliar a capacidade da casa. Os coordenadores das casas lares são os responsáveis legais pelas crianças e adolescentes que têm sob sua guarda. Essas pessoas são selecionadas entre aquelas que se inscrevem para o programa a partir dos critérios estabelecidos na Lei Municipal 3757 de 27/06/1997, tendo prioridade os funcionários da Prefeitura Municipal.

Dentro do sistema de abrigamento municipal ainda existe o Programa de Abrigo Domiciliar, que cria a figura das famílias substitutas (anexo 2). Cada família, tal como nas casas lares, recebe, exclusivamente para despesas, um salário mínimo mensal por criança e/ou adolescente acolhido. As famílias que acolhem crianças em abrigos domiciliares assumem a responsabilidade legal pelas mesmas através de um termo de guarda e responsabilidade expedido pelo Juizado da Infância e Juventude.

As famílias substitutas também são selecionadas de acordo com critérios estabelecidos na lei municipal 3757, de 27/06/1997, que dispõe sobre o Programa Abrigo Domiciliar.

As novas famílias que se constituem, sejam em casas lares ou abrigos domiciliares, têm o suporte de assistentes sociais, pedagogas e psicólogos, além de contar com todos os demais serviços públicos oferecidos no município. É importante dizer que, apesar da responsabilidade e do compromisso das pessoas envolvidas com a defesa dos direitos da população infanto-juvenil, ainda existem crianças e adolescentes desprotegidos, uma

vez que o fenômeno é muito complexo e exige um enfrentamento em sua raiz, atacando as causas estruturais do problema.

Para nós, a relevância desse estudo reside na possibilidade de abrir caminhos a serem trilhados pelos operadores da política da criança e do adolescente, em especial aqueles ligados ao sistema de abrigamento. Entendemos que um conhecimento mais aprofundado sobre essa temática, pode oferecer subsídios para reflexões e ações no município. Consideramos, outrossim, que a possibilidade de deciframento das contradições existentes na política social de atendimento à população infanto-juvenil, poderá subsidiar a ampliação dos horizontes profissionais, não só de assistentes sociais, mas de todos aqueles que atuam nessa área e, por consequência, possibilitar um atendimento comprometido com os direitos consagrados no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para melhor entendimento, estruturamos o presente trabalho em três capítulos. No primeiro, buscamos mostrar o processo de realização da pesquisa, apresentando o caminho percorrido, os sujeitos envolvidos e o instrumental utilizado. A perspectiva foi de situar, já no início do trabalho, a trajetória desenvolvida para a sua concretização, oferecendo elementos para a compreensão das discussões que se seguem.

No segundo capítulo, procuramos realizar uma reflexão sobre a história do atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, identificando a processualidade das mudanças ocorridas, sem desconsiderar alguns aspectos da perspectiva internacional, que sempre pautaram e continuam pautando nossa organização econômica e social.

No terceiro e último capítulo, abordamos mais especificamente a realidade do sistema de abrigamento<sup>6</sup> do município de Chapecó,

---

<sup>6</sup> Os profissionais do Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria de Assistência Social e Habitação de Chapecó, a exemplo de profissionais de outros municípios, como Porto Alegre, denominam o Sistema como de “Abrigagem”. Optamos por utilizar a expressão “Sistema de Abrigamento” porque não localizamos a palavra “abrigagem” nos dicionários em que pesquisamos, além disso, e talvez mais importante, o termo abrigamento parece dar uma noção mais consistente da

apresentando detalhadamente sua estrutura e forma de organização. Neste capítulo, procuramos dar voz aos sujeitos envolvidos na pesquisa de campo, trazendo suas compreensões sobre os direitos de crianças e adolescentes, o entendimento que apresentam sobre o trabalho que desenvolvem e o compromisso que assumem nessa ação.

Apesar de algumas dificuldades, com as quais comumente todo trabalho científico se depara, procuramos realizar uma aproximação o mais fiel possível da realidade e sobre a forma como o sistema de abrigamento de Chapecó vem sendo implementado para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes que necessitam de abrigo. A perspectiva é contribuir para que reflexões e ações possam ser desenvolvidas, tendo por horizonte a constituição de um mundo justo, mais humano e equânime, permitindo que crianças e adolescentes, como Nádia, possam ser respeitados e bem acolhidos onde quer que estejam.

---

amplitude do sistema, que busca oferecer acolhida, suporte e abrigo àquelas crianças e adolescentes que dele necessitam.

## **CAPÍTULO I**

### **1. PROCEDIMENTOS ADOTADOS NO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA**

#### **1.1 O caminho percorrido**

O conhecimento sempre foi um desafio para os seres humanos. A história da humanidade tem sido escrita através das transformações operadas sobre a natureza e pelos conhecimentos acumulados a partir de observações e interpretações da realidade.

A pesquisa, nas ciências sociais, na medida em que busca compreender a realidade vivenciada pelas sociedades humanas, assume peculiarmente uma natureza qualitativa, buscando conhecer os aspectos da realidade social que não podem ser medidos ou quantificados sem serem reduzidos a simples exercícios matemáticos. As questões a serem respondidas por esta abordagem se referem a um nível mais profundo de conhecimentos, pois buscam identificar os valores, as crenças, as percepções e atitudes de grupos sociais. Compreender quais os motivos, as crenças, os valores ou as aspirações que levaram os sujeitos a tomarem essa ou aquela atitude são alguns dos desafios postos pela pesquisa qualitativa. Assim, através da pesquisa buscamos obter a compreensão das situações vivenciadas pelos sujeitos, seus significados, incorporando as relações que se estabelecem entre o indivíduo e a sociedade.

O uso da perspectiva qualitativa, contudo, não significa que negligenciamos os dados quantitativos. Ao contrario, esses foram fundamentais para que pudéssemos compreender aspectos significativos da realidade estudada.

Apesar da importância atribuída a essa compreensão da realidade social e humana, existem algumas controvérsias no âmbito das ciências sociais. Essas polêmicas, que já foram amplamente discutidos e analisadas<sup>7</sup>, dizem respeito à possibilidade de estudarmos objetivamente uma realidade da qual também somos sujeitos, abordam a consciência histórica do objeto das ciências sócias, falam do seu caráter ideológico, dentre outras indagações que abordaremos brevemente nos parágrafos que se seguem.

A pesquisa, nas ciências sociais, pela sua especificidade, trabalha com um objeto que é histórico e que está sempre em processo, em movimento. No dizer de DEMO (1987, p. 15) “a provisoriidade processual é a marca básica da história, significando que as coisas nunca “são” definitivamente, mas “estão” em constante passagem, em transição.” Ou seja, não existe um “ponto final”, a história está sempre em movimento, dinamicidade, promovendo superações, avanços, aperfeiçoamentos.

O objeto das ciências sociais tem ainda uma perspectiva que é essencialmente qualitativa, ao contrário das ciências naturais, que são passíveis de uma abordagem mais quantitativa, conferindo-lhes um maior grau de exatidão. As dificuldades para o estabelecimento de contornos mais precisos aos seus estudos, no entanto, não permite ao pesquisador social descuidar-se do rigor analítico e da reflexão aprofundada e coerente.

Além dessa característica, é importante reconhecer que o objeto das ciências sociais é constituído por sujeitos que têm consciência histórica, ou seja, sabem que, em maior ou menor grau, podem intervir nos rumos da história, ainda que a partir de condicionamentos. Assim sendo, influenciam e são influenciados pela realidade, uma vez que os seres sociais, por serem teleológicos, por colocarem finalidades e significados em suas ações, influenciam-se mutuamente.

O fato de sermos, a um só tempo, estudiosos de uma realidade da qual somos sujeitos que interferem sobre essa mesma realidade, pode influenciar no resultado final da pesquisa, pois existe a possibilidade de uma

---

<sup>7</sup> Demo (1987), Minayo (1994; 1998), Laville e Dionne (1999), entre outros.

identificação do pesquisador com a realidade estudada. O pesquisador precisa estar atento para que seu olhar respeite a realidade estudada, sem cometer equívocos e excessos.

Há ainda uma outra discussão que diz respeito ao caráter ideológico das ciências sociais. Obviamente, o componente ideológico existe em todos os campos do conhecimento e seria ingenuidade ignorar essa presença. Minayo (1998, p.21), assim afirma:

Outro aspecto distintivo das ciências sociais é o fato de que ela é *intrinsecamente e extrinsecamente ideológica*. Ninguém hoje ousaria negar a evidência de que toda ciência é comprometida. Ela veicula interesses e visões de mundo e se submete e resiste aos limites dados pelos esquemas de dominação vigentes. Mas as ciências físicas e biológicas participam de forma diferente do comprometimento social, pois existe um distanciamento de natureza entre o físico e o biológico em relação a seu objeto, embora as descobertas da chamada “nova física” revelem o imbricamento relacional entre o pesquisador e a natureza: “o real é a realidade que ele conhece”. Na investigação social, porém, essa relação é muito mais crucial. A visão de mundo do pesquisador e dos atores sociais estão implicadas em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto até o resultado do trabalho.

O cientista social precisa lidar com essa realidade de forma crítica e comprometida para a produção do conhecimento.

Desse modo, entendemos que a pesquisa, enquanto atividade científica, possibilita a realização de aproximações da realidade que desejamos conhecer mais acuradamente; contudo, essas aproximações são sempre mais restritas e infinitamente menores que a própria realidade, porque temos a convicção de que essa realidade é muito mais ampla e complexa que as explicações que qualquer pesquisa possa um dia agregar.

Por isso concordamos com Minayo (1994, p. 15), quando ela diz:

Essa mesma realidade é mais rica que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela. Portanto, os códigos das ciências que por sua natureza são

sempre referidos e recortados são incapazes de a conter. As Ciências Sociais, no entanto, possuem instrumentos e teorias capazes de fazer uma aproximação da suntuosidade que é a vida dos seres humanos em sociedades, ainda que de forma incompleta, imperfeita e insatisfatória.

Esse entendimento pautou a realização de nosso trabalho, através do qual pretendemos apresentar uma “fotografia”, um recorte, uma aproximação de uma ampla e complexa realidade, extremamente rica e repleta de nuances. O compromisso e o rigor que utilizamos nesse estudo, entretanto, não foi suficiente para contemplar a complexidade de detalhes que a realidade do sistema de abrigamento de Chapecó tem. Para esse estudo, optamos, pois, por utilizar a pesquisa de natureza qualitativa, que nos possibilitou conhecer mais acuradamente a realidade a ser analisada. De acordo com Minayo (1994, p. 21),

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Com a intenção de aprimorar nossa compreensão sobre o sistema de abrigamento de Chapecó, identificando como o município procede em relação à proteção de crianças e adolescentes que necessitam de abrigamento, optamos pelo uso da pesquisa do tipo exploratória, que permite a ampliação de conhecimentos sobre uma dada realidade. Essa pesquisa nos possibilitou considerar vários aspectos relacionados ao fato estudado: a forma como a proteção à população infanto-juvenil tem sido efetivada ao longo da história do Brasil; o respeito que o município tem adotado com relação à política a esse segmento da população; a observância dos preceitos da doutrina de proteção integral; a forma como a comunidade

chapecoense se envolve com a proteção das crianças e dos adolescentes do município.

Dois instrumentos foram utilizados para a realização desse trabalho, a análise documental e entrevistas semi-estruturadas, as quais foram gravadas.

A pesquisa documental, segundo Gil (1991, p. 51), pode envolver “(...) documentos ‘de primeira mão’, que não receberam nenhum tratamento analítico”. Foram então analisados: O Plano Municipal de Assistência Social – 2002/2005; Lei Municipal nº 3.366/1991, que dispõe sobre a política da criança e do adolescente; Decreto municipal nº 2.513/1992; Lei municipal nº 3.528/1993, que revoga a Lei 3.366/1991; Projeto abrigo domiciliar; a Lei municipal nº 3757/1997, que instituiu o apoio às famílias substitutas. Lei municipal 3.918/1998, que revoga a Lei 3.528/1993. Também buscamos, junto ao Arquivo Municipal, documentos que registrassem o surgimento do abrigo municipal em Chapecó. A partir dessa busca localizamos a prestação de contas do convênio 084-20-93, de 30 de novembro de 1993, que tem por objetivos possibilitar a “Política de Proteção Especial”; o “Programa Abrigo Albergue”, o “Trabalho Educativo com geração de renda e aquisição de equipamentos”.

A análise do convênio 084-20-93 nos possibilitou identificar o período de criação do abrigo em Chapecó<sup>8</sup>. Os demais documentos nos permitiram compreender a lógica com que as administrações do município vêm organizando o atendimento a crianças e adolescentes. É possível perceber as alterações sofridas na política de atendimento à população infanto-juvenil à medida que a compreensão do Estatuto vai se tornando mais presente para os técnicos e agentes políticos, sem esquecer das posturas ideológicas presentes em cada administração, o que também é um fator decisivo para as opções que são feitas.

---

<sup>8</sup> É importante salientar que não tivemos acesso a um projeto detalhado que especificasse os objetivos e estratégias do programa quando do seu surgimento. Acreditamos, contudo, que esses deveriam estar de acordo com o que estabelece o Estatuto, uma vez que a fonte financiadora foi a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA.

Conforme os documentos citados, a lógica de intervenção da atual administração, no que concerne aos direitos da população infanto-juvenil está pautada pelos princípios da Lei 8069, de 13/07/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA e da Lei 8742, de 07/12/93 – Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS, conferindo então, a essa população no município o status de cidadãos portadores de direitos.

Outro instrumento utilizado de forma privilegiada, nesta pesquisa, foi a entrevista, pois conforme NETO (1994, p. 57):

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despretensiosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos/objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada.

As entrevistas foram realizadas a partir de perguntas semi-estruturadas e seguindo um roteiro específico (anexo 3), dependendo da vinculação dos profissionais dentro do sistema. Os entrevistados puderam manifestar livremente suas concepções a partir das perguntas realizadas e, na medida em que sentíamos necessidade, retornávamos à questão em outro ponto da entrevista. As entrevistas, que foram realizadas entre os meses de maio e setembro de 2003, em geral, duraram de 40 minutos à uma hora e dez minutos. A entrevista com a coordenadora do sistema de abrigamento foi a mais longa, requerendo três encontros, necessários para o aprofundamento de dados e informações.

As entrevistas, que foram gravadas, sempre com a anuência dos participantes, resultaram em um material importante para a compreensão do sistema de abrigamento de Chapecó.

Todas as entrevistas foram realizadas nas instituições onde as profissionais trabalham e, obviamente, nas casas lares e abrigos domiciliares, onde sete delas moram.

Quanto ao material coletado, salientasse que foi interpretado considerando-se não apenas o ponto de vista da pesquisadora, mas respeitando a compreensão expressa pelos sujeitos entrevistados e o contexto sócio-histórico no qual esses sujeitos estão envolvidos.

Das entrevistas, resultaram doze fitas, as quais foram transcritas na íntegra por uma estudante de serviço social. A transcrição respeitou exatamente a forma como as pessoas se manifestaram. Assim, foram registrados todos os vícios de linguagem, os jargões culturais e profissionais que, em geral, estão presentes na fala das pessoas. Após a digitação, foi necessário realizar uma “limpeza” nas falas resultantes das entrevistas, o que foi feito de acordo com Corrêa (1978). Esse trabalho foi desenvolvido por nós, já que realizamos todas as entrevistas, o que nos permitiu compreender melhor o que exatamente as pessoas estavam querendo dizer, sem comprometer ou corromper a idéia original.

A leitura atenta de cada entrevista permitiu identificar nuances e interpretações importantes para o trabalho, oferecendo maiores elementos para a compreensão da maneira como o sistema se organiza e das relações que se estabelecem entre os vários sujeitos envolvidos nesse processo.

As informações coletadas, tanto documentais quanto resultado das entrevistas, foram inicialmente ordenadas, mapeando-se todo o material colhido durante o trabalho de campo. Em seguida, procedemos a classificação das informações, tendo claro que elas não têm existência própria, existem apenas a partir de questionamentos realizados com base na fundamentação teórica, no problema de pesquisa e nos objetivos que nos orientaram. Em vários momentos foi necessário retornar aos documentos ou às entrevistas para tirar algumas dúvidas ou esclarecer algum fato.

A análise das entrevistas nos permitiu identificar como o atual sistema de abrigo de Chapecó foi concebido; quais os valores que permeiam o trabalho das pessoas que atuam no sistema; qual o número de crianças e adolescentes atendidos no sistema; como vêm sendo atendidos; qual a articulação das políticas públicas para o atendimento da população infanto-

juvenil; quais os limites que o sistema apresenta e quais as possibilidades que ele agrega.

À medida que íamos construindo o trabalho, voltávamos às entrevistas, tanto relendo o texto escrito como ouvindo as fitas, a fim de apurar fatos e informações. Tal procedimento foi importante, permitindo dar expressão aos sujeitos envolvidos nesse processo.

Como etapa conclusiva, realizamos a análise final buscando articular as informações obtidas no trabalho de campo com o referencial teórico, procurado dar respostas à nossa questão de pesquisa, e tendo por referência os objetivos que nos propomos a alcançar. Assim, foram selecionadas algumas categorias de análise que serão trabalhadas ao longo do segundo capítulo, sendo elas: abrigo, crianças e adolescentes, doutrina de proteção integral e sistema da garantia de direitos.

## **1.2. Os sujeitos da pesquisa**

A presente pesquisa, iniciada em maio de 2003, nos permitiu identificar que o Sistema Municipal de Abrigamento de Chapecó/SC é operacionalizado por um grande número de pessoas. No abrigo municipal *Tempo de Ser Criança* atuavam 17 monitores, entre aqueles que faziam um trabalho direto de atendimento ou aqueles que davam suporte, como serventes, cozinheiras, motorista ou auxiliares administrativos. A equipe das casas lares era formada por 6 famílias, sendo que, em algumas, existia a figura da mãe e do pai, que poderiam ser casados legalmente ou não. Em outras, só a mãe estava presente, sendo que seu namorado convivía com as crianças. Os abrigos domiciliares contavam com 14 famílias que acolhiam um total de 25 crianças

e adolescentes<sup>9</sup>. Também integrava o sistema a Casa da Acolhida que contava com a participação de um casal, uma assistente social e uma psicóloga. Além dessas pessoas que faziam o trabalho direto com as crianças, o sistema de abrigo municipal contava com uma assistente social, que também era coordenadora do sistema, uma psicóloga, uma pedagoga, e a diretora do Departamento da Criança e do Adolescente. Também atuavam de maneira mais indireta nesse sistema três assistentes sociais e uma psicóloga do Fórum de Justiça.

Desse universo, que totalizava 21 famílias, entre casas lares, Casa da Acolhida e famílias substitutas, e 35 profissionais, entre monitores, técnicos e a diretora do departamento, optamos por realizar as entrevistas com as seguintes pessoas: diretora do Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria de Assistência Social e Habitação; coordenadora do sistema de abrigo; psicóloga que atua no sistema; assistente social coordenadora da Casa da Acolhida; 3 coordenadoras das casas lares, ou seja, 50% de um total de seis; 4 famílias substitutas, ou seja, 28,6% de um total de 14. Também julgamos importante entrevistar uma das assistentes sociais da equipe de profissionais do Fórum de Justiça de Chapecó. Após a conclusão de todas as entrevistas, identificamos fragilidades na compreensão que tínhamos sobre a organização da política da criança e do adolescente, anterior à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e mesmo em relação aos primeiros movimentos feitos no município para a implementação da nova legislação. Dessa forma, entramos em contato com uma assistente social que atuou na FUCABEM entre os anos de 1987 e 1991 e acompanhou parte desse processo. Seus esclarecimentos foram muito importantes para a elaboração de nosso trabalho. Assim, o número de sujeitos entrevistados para esta pesquisa, que a princípio seria de 12, passou para 13 pessoas.

A opção por entrevistar a diretora do departamento, a coordenadora do sistema e a psicóloga se deu em decorrência do envolvimento que essas

---

<sup>9</sup> No momento em que estamos concluindo esse trabalho, cerca de 7 meses após a coleta dos dados para a realização da pesquisa, os números já não são os mesmos. Hoje são 21 famílias e 37 crianças e adolescentes em regime de abrigo domiciliar.

profissionais têm com a organização e operacionalização do sistema. Tal envolvimento é fundamental em nossa compreensão, para subsidiar o entendimento do Sistema Municipal de Abrigamento, uma vez que essas profissionais possuem informações privilegiadas do referido sistema. Por sua vez, a assistente social do Fórum de Justiça foi escolhida em função dos anos de trabalho junto a crianças e adolescentes que necessitam de abrigo no município. Segundo Martinelli (1994, p. 15), a amostra intencional é apropriada quando:

[...] não estamos procurando medidas estatísticas, mas sim tratando de nos aproximarmos de significados de vivências, não trabalhamos com amostras aleatórias, ao contrário, temos a possibilidade de compor intencionalmente o grupo de sujeitos da pesquisa.

Os coordenadores das casas lares entrevistados foram escolhidos aleatoriamente, por sorteio, sendo um representante das casas lares de adolescentes e dois de casas lares de crianças. Tal procedimento foi adotado em função de o município possuir duas casas lares para adolescentes e quatro para crianças, contemplando assim 50% de cada modalidade.

Os representantes das famílias substitutas foram indicados pela equipe do sistema de abrigamento. A indicação levou em conta a diversidade de situações pelas quais as famílias ingressaram no sistema. Essa heterogeneidade permitiu que tivéssemos contato com famílias constituídas por novos integrantes completamente distantes do núcleo familiar; por novos integrantes com graus de parentesco diferenciados, como irmãos e sobrinhos; por crianças e ou adolescentes acolhidos que apresentam algum tipo de deficiência.

As entrevistas foram realizadas com a Diretora do Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, com a Assistente Social que coordena o Sistema de Abrigamento do Município, com a Psicóloga do Sistema, com a Assistente social Coordenadora da Casa da Acolhida, com uma Assistente Social que atuou na

FUCABEM entre 1987 e 1991, e, finalmente, com a Assistente Social do Fórum de Justiça da Comarca de Chapecó. Cinco dessas profissionais, em seu trabalho cotidiano, viabilizam a existência das casas lares e das famílias substitutas ou abrigos domiciliares a partir de seu trabalho.

As outras sete entrevistadas desenvolvem a atividade principal do Sistema de Abrigamento de Chapecó, sendo estas que acolhem em suas casas as crianças e adolescentes que precisam de abrigo. Três delas são responsáveis por casas lares e quatro por abrigos domiciliares. Sem elas o sistema simplesmente não existiria.

Das treze entrevistadas, seis têm curso superior, sendo uma psicóloga, uma pedagoga e quatro assistentes sociais. Duas têm o segundo grau, hoje ensino médio, completo; uma tem o ensino médio incompleto, faltando duas disciplinas do supletivo para concluí-lo. Três não completaram o ensino fundamental e uma delas nunca foi à escola.

Os depoimentos foram, em muitos momentos, emocionados e emocionantes. Podíamos perceber, à medida que aprofundávamos as questões, que várias vezes escaparam do roteiro previamente organizado, o brilho no olhar pela emoção de recordarem momentos intensos vividos com aquelas crianças e/ou adolescentes.

Uma das mães<sup>10</sup> que tem uma filha em regime de abrigo domiciliar encheu os olhos de lágrimas ao descrever seu primeiro contato com sua criança. A bebê, com menos de três meses, aguardava no abrigo municipal alguma pessoa que pudesse acolhê-la. A dificuldade de encontrar alguém era grande, pois, apesar da tenra idade, a menina apresentava sérios problemas de saúde, além de ser portadora de Síndrome de Down. *“Cheguei no abrigo e perguntei para a monitora quem era a Sabrina<sup>11</sup>. Ela me disse: aquela que*

---

<sup>10</sup> Algumas pessoas da equipe denominam as mulheres das casas lares, ou mesmo das famílias substitutas, como “mães sociais”. Vamos aqui tratá-las apenas e tão-somente de mães, uma vez que não pudemos identificar, nas entrevistas que realizamos e nos contatos que mantivemos nas casas, diferenças significativas entre uma “mãe social” e uma mãe.

<sup>11</sup> Todos os nomes utilizados ao longo deste trabalho são fictícios

*está chorando no berço. Me aproximei e chamei seu nome. Ela, chorando, riu pra mim....”*

Outra, que é responsável por uma das casas lares, lembrou sua infância, marcada por violência e abandono. Viveu durante um período de sua vida em um dos orfanatos da região oeste onde, segundo declarou, “(...) não existia carinho, não existia afeto, não existia respeito”. Essa foi uma das mães que mais enfaticamente reafirmou seu compromisso com o sistema de abrigamento, declarando não permitir que as crianças e adolescentes sob sua responsabilidade sofram qualquer tipo de violação de seus direitos. “*O que eu sofri não quero que ninguém sofra. O meu sofrimento me faz trabalhar diferente, respeitar essas crianças, ter amor por eles*”.

Outra mãe conta que sempre trabalhou com adolescentes: “*tenho paixão*”. Hoje, tendo sob sua guarda oito crianças, informa sua compreensão quanto à história de vida de muitos deles: “*eles tinham pai e mãe, mas não tinham família*”.

Durante as entrevistas realizadas nas casas lares<sup>12</sup> e nos abrigos domiciliares, algumas crianças e adolescentes ficaram curiosas, querendo saber quem era aquela pessoa que queria falar com sua mãe, aparentemente, sobre elas. Ficou a critério de cada mãe a possibilidade de participação das crianças nas entrevistas. Houve situações em que as próprias crianças e ou adolescentes, inclusive, contribuíram com a entrevista<sup>13</sup>. Em outras, as mães solicitavam que as crianças nos deixassem conversar, ou ainda, como as entrevistas foram agendadas previamente,

---

<sup>12</sup> Como a lógica que preside o Sistema de Abrigamento é o respeito ao Estatuto, em especial o convívio familiar e comunitário, a equipe do Sistema identifica as casas lares pelo nome das mães.

<sup>13</sup> Especialmente nos abrigos domiciliares as crianças e adolescentes participaram das entrevistas lembrando de fatos e datas, falando da experiência que têm vivido. Uma menina de 6 anos relatou que está sob a responsabilidade de sua irmã devido ao falecimento de sua mãe em junho de 2002. Outra adolescente relatou que estava na casa lar e, junto com a equipe do sistema de abrigamento acharam melhor que se integrasse num abrigo domiciliar. Segundo disse, a nova família a acolheu com muito carinho, sendo que se apaixonou pelo filho do casal com quem mora; hoje estão noivos e com o casamento marcado para o mês de março de 2004.

organizavam espaços para que pudéssemos ficar a sós, apesar de sermos apresentadas como qualquer visita que chega às casas.

Nesses breves contatos pudemos perceber que as crianças e adolescentes se sentem acolhidas nos espaços onde moram, estabelecendo laços de afetividade com as mães, com as demais crianças ou adolescentes e as demais pessoas da família que convivem com elas.

Quanto ao estado civil das sete entrevistadas que estão na ponta do sistema de abrigamento, há uma diversidade de situações. Entre as três mães responsáveis por casas lares que foram ouvidas, uma vive com um companheiro, que como qualquer pai de família, orienta, estimula, repreende, apóia. Segundo ela a relação entre seu companheiro e as crianças e ou adolescentes é muito tranqüila. Muitas atividades dentro da casa são feitas por ele. Ela tem três filhos biológicos, o mais novo com o atual companheiro. Sua filha mais velha é casada. Os outros dois moram com eles na casa lar.

Em uma casa lar a mãe é divorciada e têm três filhos biológicos, todos casados. O seu pai, que tem setenta e dois anos, mora junto com a família. Segundo ela, a relação entre as crianças e seu pai é de muito respeito e afetividade. O avô, como as crianças o chamam, brinca, dá conselhos, orienta. Os seus filhos biológicos e demais parentes freqüentam sua casa e têm uma relação tranqüila e afetiva com as crianças. As festas e encontros da família, em geral, são realizados em sua casa, que é grande. Por outro lado, é difícil para ela se deslocar com as oito crianças, ficando mais fácil para todos que sua casa seja a referência.

Em outra casa lar, moram a mãe e as crianças. Ela tem três filhos biológicos, todos casados, que freqüentam a casa e convivem com as crianças. Ela tem um namorado que também participa da vida familiar. Segundo seu relato, jogam bola juntos, fazem festas, passeiam, existindo uma relação tranqüila entre as crianças com os demais integrantes de sua família e com seu namorado. No verão montam uma piscina e a casa acaba virando referência para as crianças da vizinhança também.

O envolvimento e compromisso das entrevistadas com as tarefas que escolheram é contagiante e emocionante. Esse envolvimento fez com que as entrevistas fossem momentos prazerosos, comoventes e descontraídos.

### **1.3 O *Locus* de investigação**

Com uma população aproximada de 147.000 habitantes de acordo com os dados do censo de 2000, o município de Chapecó é reconhecido como principal pólo econômico do Oeste Catarinense e, segundo dados do Plano Municipal de Assistência Social 2002-2005, tem influência direta sobre sessenta municípios da região, que comportam em torno de um milhão de habitantes. Sua principal vocação concentra-se no complexo agro-industrial de suínos e aves, tem comportado também outros ramos industriais como metal-mecânico e, em fase de crescimento, indústrias de móveis, plásticos, bebidas, alimentos e confecções.

Apesar do potencial que possui, o município também atravessa os percalços produzidos pelo projeto neoliberal em todo o país. A agricultura, de estrutura familiar, enfrenta dificuldades. O desemprego cresceu e o comércio sofre com os reflexos da crise na produção.

A administração municipal, desde 1997 de cunho democrático popular, tem buscado estratégias coletivas para a superação das dificuldades enfrentadas, sem, contudo, ausentar-se de suas responsabilidades. Em especial, tem trabalhado na perspectiva de promover o adensamento do controle social, através de várias estratégias de participação social. Uma das estratégias para esse controle social é o orçamento participativo<sup>14</sup>, que permite à população discutir e participar da definição das prioridades de investimento do poder público municipal. Outra estratégia é o congresso da

---

<sup>14</sup> O orçamento participativo é um processo que visa envolver a comunidade nas discussões e no planejamento e priorização das ações da administração municipal.

cidade<sup>15</sup> que possibilita a participação de todos os munícipes interessados em contribuir com o planejamento da cidade. Chapecó também tem estruturado, dentro dos parâmetros legais, os Conselhos Municipais de Políticas Públicas<sup>16</sup>, respeitando os princípios da descentralização e da paridade. Esses conselhos contribuem para a definição e o controle das políticas sociais no município, uma vez que as ações realizadas para o atendimento da população devem respeitar os parâmetros estabelecidos por eles. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>17</sup>, instituído no município desde 1992, tem contribuído com os avanços identificados no atendimento a crianças e adolescentes.

Segundo dados do IBGE, no ano 2000 o município possuía 57.180 crianças e adolescentes na faixa etária compreendida entre 0 e 18 anos. No que se refere ao atendimento dessa população no setor público, o município possui escolas da rede municipal e estadual de ensino, além de desenvolver várias atividades esportivas e culturais. Nos serviços de saúde, a população infanto-juvenil é atendida nas policlínicas municipais e no Hospital Regional do Oeste, contando ainda com o Serviço de Apoio Psicossocial às crianças, adolescentes e suas famílias - SAPS. Sob a coordenação da Secretaria de Assistência Social e Habitação do município, são desenvolvidos programas de prevenção<sup>18</sup> e proteção<sup>19</sup> promovidos por entidades governamentais e não-

---

<sup>15</sup> Em 2002 foram planejadas para os próximos quinze anos as ações que deverão ser realizadas pelo município nas áreas de transporte e trânsito, meio ambiente e uso do solo urbano.

<sup>16</sup> Os Conselhos instituídos no município são: Conselho Municipal de Trabalho e Emprego; Conselho Municipal de Agricultura; Conselho Municipal de Turismo; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal da Merenda Escolar; Conselho Municipal da Mulher; Conselho Municipal de Entorpecentes; Conselho Municipal de Habitação; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>17</sup> O Plano Municipal de Assistência Social estabelece os princípios e diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente de Chapecó, “- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar a criança e o adolescente sujeitos no processo do seu desenvolvimento pleno; - Fortalecimento familiar; - Trabalho coletivo, desenvolvendo a criatividade e a espontaneidade, através de atividades culturais, esportivas, recreativas e artísticas; - Educação popular como prática pedagógica/social; Inclusão social com autonomia econômica, social, intelectual e cultural; Atendimento articulado às demais políticas públicas.”

<sup>18</sup> São vinte e três programas de prevenção, sendo que seis deles, além das atividades artísticas esportivas e de lazer, também são desenvolvidas atividades

governamentais todos devidamente inscritos no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

A realidade de crianças e adolescentes no município, apesar dos esforços que vêm sendo implementados nos últimos anos para superar os limites impostos pela política neoliberal, não difere muito do restante do país, sendo bastante complexa. O município tem participado ativamente de debates e discussões, investindo na organização e participação das conferências municipal, regional, estadual e nacional, seja na área da criança e do adolescente, seja na assistência social, na saúde, entre outras. Tal participação contribui para a qualificação das ações que são desenvolvidas.

No próximo capítulo buscaremos resgatar brevemente a história do atendimento de crianças e adolescentes no Brasil, identificando o percurso construído até a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

---

profissionalizantes nas áreas de: informática, serigrafia, reciclagem de papel, marcenaria e artesanato em madeira, lavagem de carro, paisagismo/jardinagem e horticultura e datilografia.

<sup>19</sup> Nos programas de proteção, além do sistema de abrigo, que inclui o Abrigo Municipal, seis casas lares e famílias substitutas, o município ainda conta com o CEVIVI e o Projeto de Atenção à Criança em Trajetória de Rua e Drogadição.

## **CAPÍTULO II**

### **2. A INFÂNCIA E A JUVENTUDE NO BRASIL – Breves considerações**

#### **2.1. Da repressão à cidadania – um processo em construção**

Ao estudarmos a sociedade capitalista, temos que construir elementos para, além de entendê-la, superá-la. Seu estudo precisa ser inquietante, criterioso, fundamentado, uma vez que a apreensão da realidade exige um conhecimento além do aparente, buscando a essência dos fenômenos, o que os produz, sendo primordial a clara definição dos conceitos que orientam seu estudo.

Refletir sobre a questão da infância e da adolescência no Brasil implica considerar a organização social, econômica e política do país. A situação de pobreza e exclusão em que vive expressiva parcela da população brasileira é reflexo de uma ordem econômica e social historicamente construída e comprometida com a manutenção de interesses de uma elite conservadora.

O pano de fundo da história social da criança em nosso país nos dá mostras de uma realidade injusta e excludente, construída de acordo com os interesses daqueles que estavam no poder. A noção de que o alcance do desenvolvimento econômico iria dar respostas às demandas postas pela injusta distribuição de renda, riqueza e propriedade no Brasil, persistiu por longa data e, infelizmente, ainda parece haver alguns laivos dessa compreensão, apesar das críticas e posições diferentes e divergentes desta.

Para o UNICEF (apud Freitas, 1997, p. 10),

Os esforços em favor da realização das metas de desenvolvimento social fazem parte da luta histórica pela superação dos interesses particulares e pela reestruturação das sociedades segundo os interesses da maioria, ao invés da

minoria. A finalização desta revolução constitui o empreendimento inacabado do século XX.

Assim, buscando compreender o processo de desenvolvimento da política de atenção à população infanto-juvenil no Brasil, vamos identificar que, até o início do século XX, o atendimento de crianças e adolescentes pobres, carentes e abandonados, tradicionalmente ficava a cargo de entidades religiosas - especialmente vinculadas à Igreja Católica – e entidades filantrópicas, que sobreviviam basicamente de donativos e esmolas.

Uma incursão pela história do atendimento a crianças e adolescentes nos permite perceber que a preocupação com os “menores” carentes e abandonados no Brasil remonta ao final do século XVIII. As primeiras instituições que realizaram o atendimento à infância “abandonada e enjeitada” estavam ligadas à Igreja Católica e eram chamadas de “Roda dos Expostos”<sup>20</sup>. Muitas das crianças acolhidas pelas rodas eram, posteriormente, entregues aos cuidados de amas, que recebiam um pagamento para tal. O grande número de “enjeitados” que eram depositados nas rodas dificultava o atendimento através das amas, levando “... à criação de grandes orfanatos, patronatos e seminários, onde essas crianças eram atendidas coletivamente”. (CARVALHO, 1993, p. 12-13).

Segundo Marcilio (1997, p. 51), “a roda dos expostos foi uma das instituições de mais longa vida” entre nós, existindo desde o Brasil colônia, passando pelo Brasil império e persistindo até a década de 1950 da era republicana<sup>21</sup>. De acordo com a autora, seu surgimento no mundo remonta a Itália da Idade Média, mais especificamente em 1273.

---

<sup>20</sup> A Roda dos Expostos tinha em sua estrutura física um mecanismo giratório onde as pessoas colocavam as crianças. Girando a roda, elas eram introduzidas à parte interna do prédio. Tal mecanismo impedia que quem deixasse a criança pudesse ser identificado.

<sup>21</sup> Sugerimos a leitura do texto: A Roda dos Expostos e a Criança Abandonada na História do Brasil. 1726 – 1950. in FREITAS, Marcos César de. História Social da Criança no Brasil. São Paulo: Cortez, 1997.

Em Portugal, a criação das rodas se deu a partir de um esforço conjunto da sociedade, do clero e da coroa. Entretanto, a partir de um conflito entre as duas maiores instituições de Lisboa, D. Manoel decretou, em 1543, que a Santa Casa de Misericórdia assumiria a assistência à infância abandonada. A Câmara Municipal deveria arcar com parte dessa assistência, repassando um subsídio anual para apoiá-la. No Brasil, a utilização da roda dos expostos foi iniciada em 1726, na cidade de Salvador – BA. Ainda no século XVIII, foi criada uma no Rio de Janeiro e outra em Recife. O constante abandono de bebês que, muitas vezes, morriam ao relento ou eram devorados por animais, levou as autoridades a solicitarem a abertura de rodas de expostos em várias cidades e em épocas diferenciadas, conforme é demonstrado no quadro abaixo.

<b>Cidade</b>	<b>Início</b>	<b>Final</b>
Salvador – BA	1726	Década de 1950
Rio de Janeiro – RJ	1738	1938
Recife – PE	1789	Década de 1870*
São Paulo – SP	1825	Década de 1950
Porto Alegre – RS	1837	1940
Rio Grande – RS	1838	Década de 1870
Pelotas – RS	1849	Década de 1870
Cachoeira – BA	Década de 1840	Década de 1870

Olinda – PE	Década de 1840	Década de 1870
Campos – RJ	Década de 1840	Década de 1870
Vitória – ES	Década de 1840	Década de 1870
Desterro – SC (Florianópolis)	1828	Década de 1870
Cuiabá – MT	1833	Década de 1870

\*Não encontramos registro exato da data de extinção da roda de expostos em Recife.

Quadro elaborado a partir da leitura de Marcílio (1997).

Ainda segundo Marcílio (1997), as rodas dos expostos foram uma realidade apenas no meio urbano brasileiro e, embora tivessem perdurado por um longo período, muitas delas, especialmente as menores, tiveram uma vida bastante breve.

Contudo, a roda não era a única forma de acolhida das crianças “abandonadas”. Uma análise mais detalhada da história das crianças no Brasil deixa perceber que não foram instituições especializadas que acolheram os “desamparados”. Essas, de acordo com Marcílio (1997), eram acolhidas por famílias substitutas, que as criavam movidas pela caridade, pela compaixão, ou ainda pelo interesse de agregar forças à mão-de-obra familiar. Ainda segundo a autora, (1997, p. 53):

Na realidade, a quase totalidade destes pequenos expostos nem chegavam à idade adulta. A mortalidade dos expostos, assistidos pelas rodas, pelas câmaras ou criados em famílias substitutas, sempre foi a mais elevada de todos os segmentos sociais do Brasil, em todos os tempos – incluindo neles os escravos, [...].

A lógica presente nas ações de atendimento até então era a da caridade. No final do século XIX, essa compreensão passa a sofrer

alterações. Começa a ganhar espaço no Brasil uma concepção de atendimento à população infanto-juvenil que tinha por fundamento a prevenção, seu objetivo era ajudar as famílias pobres. A perspectiva higienista é assumida por associações filantrópicas e religiosas, que visam moralizar o comportamento das classes pobres.

Segundo Foucault (1979, p. 97), “[...] aparece, no século XIX e, sobretudo na Inglaterra, uma medicina que é essencialmente um controle da saúde e do corpo das classes mais pobres para torná-las mais aptas ao trabalho e menos perigosas às classes mais ricas”. Foi esse modelo Inglês que passou a ser utilizado pelo movimento higienista no Brasil para o atendimento da população infanto-juvenil.

Esse suporte científico deu início a uma fase assistencialista filantrópica, não afastando, contudo, as entidades vinculadas às igrejas, pautadas por uma lógica caritativa, do atendimento à população infanto-juvenil. Ao longo dos anos houve a substituição da perspectiva filantrópica pela higienista, mas em muitas situações reinou a convivência harmônica entre as duas. Exemplo dessa afirmação é o fato de, em quatro importantes cidades do país, as rodas de expostos perdurarem até meados do século XX.

Apenas por volta de 1902 o Estado Brasileiro começa a se envolver mais efetivamente com as questões relativas à criança e ao adolescente, voltando-se quase exclusivamente ao atendimento dos chamados “delinqüentes”. A aprovação da lei 947, de 29/12/1902<sup>22</sup>, deu poderes à polícia e ao judiciário para que internassem os “menores<sup>23</sup>” em reformatórios, institutos ou colônias correccionais. Como o próprio nome sugere, a filosofia que pautava esse tipo de atendimento tinha por objetivos disciplinar, corrigir e reformar aqueles adolescentes que não se ajustavam às normas sociais.

---

<sup>22</sup> A referida lei tratava do julgamento e internamento dos “menores viciosos”, sendo enquadrados nessa categoria, indistintamente, aqueles que cometessem atos infracionais, aqueles que estivessem perambulando pelas ruas, ou mesmo aqueles que eram órfãos.

<sup>23</sup> Termo pejorativo, utilizado para designar crianças e adolescentes de famílias pobres, independente da situação em que se encontrassem.

Em 1923, por iniciativa do Estado, foi criado o Juízo de Menores. Este tinha responsabilidade jurisdicional e assistencial, centralizando o atendimento do Estado em relação à população infanto-juvenil. O surgimento desse órgão respondeu a preocupações, por parte da elite nacional, com a cientificidade nos atendimentos prestados aos “menores”. A utilização de conhecimentos científicos, especialmente da medicina, a partir da perspectiva higienista<sup>24</sup>, foi voltada ao controle e ao disciplinamento das famílias pobres, que eram vistas, a partir da referência dos valores burgueses, como imorais, relapsas e irresponsáveis nos cuidados de seus filhos. Assim, com base em teorias surgidas na Europa do século XVIII e XIX, o Brasil passa a utilizar princípios científicos no atendimento assistencial prestado à população infanto-juvenil. De acordo com Bonamigo (1998), a partir dessa lógica são utilizados serviços complementares de atendimento a crianças e adolescentes, como atendimento clínico, psiquiátrico, médico e pedagógico, passando-se assim a compreender as causas dos “desvios de comportamento do menor” como provocada por problemas psíquicos, físicos, sociais e econômicos, e não mais com base em questões morais.

A partir da aprovação do primeiro Código de Menores no Brasil, em 1927, ampliaram-se os serviços públicos de assistência e proteção ao “menor”. Segundo Carvalho (1993, p.12):

O controle exercido sobre as crianças por este modelo institucional era justificável porque sua ação era considerada benéfica, tanto para a sociedade quanto para o ‘menor’, uma vez que este retornaria ao convívio social devidamente ‘reparado’ e ‘adaptado’.

A perspectiva advogada era proteger as crianças e adolescentes carentes, oferecendo-lhes alternativas de vida. Para tanto, utilizavam-se

---

<sup>24</sup> Nessa perspectiva, a intervenção sobre o social se dá a partir do controle e da vigilância, buscando “moralizar” e “contribuir” com a “educação das classes pobres”. Compreendia ser necessário não apenas apoiar quem procurasse por ajuda, mas, ao contrário, era fundamental buscar as crianças e famílias com “problemas” onde estivessem, cabendo ao especialista determinar quem necessitava e qual tipo de proteção “receberia”.

alternativas pedagógicas e terapêuticas, mas não se intervinham junto às causas dessa situação, ou seja, não eram promovidas alterações diretamente nas condições de vida da população pauperizada. É importante compreender que o Código de Menores vai trabalhar com a perspectiva da “situação irregular”, que é vivida essencialmente pelas crianças e adolescentes das famílias pobres, bem como o termo “menor”, que fica cunhado como referência à infância e adolescência pobres.

Na vigência do Estado Novo, na década de 1940, houve uma organização da política de atenção a crianças e adolescentes pobres através do Serviço de Assistência ao Menor – SAM, do Departamento Nacional da Criança – DNCR, e da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Esses três órgãos federais centralizavam as decisões e a direção que seria dada às instituições voltadas ao atendimento da população infanto-juvenil no Brasil.

O SAM tinha por objetivo a prevenção e o combate à criminalidade, utilizando-se dos avanços conquistados nas áreas médica, psicológica e pedagógica. O fracasso do modelo estava vinculado aos maus tratos e desrespeito à população atendida. Havia denúncias de castigos físicos, superlotação, alimentação inadequada, falta de higiene, além da corrupção e impunidade de seus coordenadores.

O DNCR tinha como finalidade coordenar a política de proteção à maternidade, à infância e à adolescência, procurando manter a estabilidade da família. Para tanto eram repassados auxílios aos Estados e subvenções às instituições privadas, que deveriam fortalecer o papel da mãe, que era a pessoa responsável pela educação moral e pelos cuidados da criança. A falta de recursos levou o Departamento a vincular-se à LBA.

Criada em 1942, a LBA deveria atender as famílias dos combatentes da II Grande Guerra Mundial. A partir de 1945, buscando contribuir com a superação do atraso econômico vivido pelo país, passa a atender a maternidade, a infância e a adolescência, especialmente no que se refere à saúde e à educação.

A Legião Brasileira de Assistência esteve ativa até o ano de 1991, quando foi extinta. Durante sua vigência buscou uniformizar procedimentos de atendimento em todo o território nacional, de acordo com as tendências de cada período de governo.

Devido a inúmeras críticas a esse sistema, foi criada, em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, que deveria coordenar e fiscalizar a ação de entidades executoras da política nacional de bem-estar do “menor”. Entretanto, apesar de seus princípios indicarem um novo caminho em relação ao trabalho desenvolvido pelo SAM, qualquer tentativa de romper com a tradicional forma de atendimento era rechaçada e negada, prevalecendo a gestão centralizada e tecnocrática, de acordo com o regime político autoritário vigente no país, permanecendo a internação como a maneira mais comum de acolher o “menor”. Toda a instituição de atendimento a crianças e adolescentes, quer tivesse um caráter provisório ou permanente, era conhecida por *internato*, predominando o isolamento, como se este fosse uma “prisão”, e com a FUNABEM não foi diferente. Segundo Carvalho (1993, p. 14), fazia parte do funcionamento da instituição, na relação com as crianças e adolescentes e como forma de iniciar “a formação de sua identidade o despojamento de seus bens, a numeração, a rotulação diagnóstica, a vivência com regulamentos difusos, hierarquia rígida e funcionários ‘agressores’ ou ‘protetores’”.

Obviamente que esse tipo de tratamento provocava nas crianças e adolescentes dificuldades relacionadas à vida em sociedade, à afetividade, à auto-estima, privadas que eram de viver sua singularidade, de se perceberem como indivíduos portadores de desejos, necessidades e interesses. Não bastasse essa homogeneização, não são raras as denúncias de abuso de autoridade e violências físicas, sexuais e psicológicas das quais eram vítimas.

A década de 1970 trouxe consigo elementos questionadores dessa realidade, exigindo a superação daquele sistema de atendimento. As crianças carentes passaram a ser atendidas em regime de semi-internato, nos chamados programas preventivos. Também foi alterado, ainda que

minimamente, o atendimento nos internatos que começam a buscar uma relação mais próxima com os serviços das comunidades onde estavam inseridos, bem como passam a viabilizar o convívio familiar, flexibilizando os horários de visitas e permitindo que as crianças e adolescente pudessem passar os fins de semana com seus familiares.

Os anos de 1980 foram extremamente profícuos para os movimentos sociais no Brasil. Muito se avançou com a derrubada do regime militar e com a abertura política. Contudo, nessa década, apesar de algumas experiências exitosas, os avanços não chegaram a provocar alterações no sistema oficial. Entretanto, as discussões e mobilizações realizadas provocaram a organização de movimentos como a Pastoral do Menor e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. Como consequência, intensificaram-se as análises críticas sobre a política da criança e do adolescente, fortalecendo a luta por seus direitos.

A abertura democrática<sup>25</sup> possibilitou o aprofundamento das discussões e a organização, em 1987, da Comissão Nacional Criança e Constituinte, composta por representantes de entidades governamentais e não-governamentais de todo o Brasil. Reunindo aproximadamente 600 grupos de trabalho, a Comissão apresentou sugestões e recomendações sobre os direitos de crianças e adolescentes que deveriam estar expressos na Constituição Federal. Essa intensa movimentação culminou com os artigos 227<sup>26</sup> e 228<sup>27</sup> da Constituição Federal e, posteriormente, também contribuiu

---

<sup>25</sup> A abertura democrática foi um momento importante na história do Brasil, marcando o fim da ditadura militar imposta com o golpe militar de 1964. Após um amplo movimento de participação da sociedade civil, o governo militar vai promovendo a abertura política, o que possibilita o retorno de inúmeros políticos brasileiros que viveram anos exilados em outros países. Os civis voltam à cena política do país.

<sup>26</sup> Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

<sup>27</sup> Art. 228 – São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

para a regulamentação desses dois artigos, dando origem à Lei 8069, de 13/07/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Com a aprovação do Estatuto muda significativamente o tratamento jurídico dispensado à população infanto-juvenil. A FUNABEM é extinta nos primeiros dias do governo Collor (1990) e é criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – CBIA, vinculada ao Ministério da Ação Social. O CBIA desencadeou discussões para a descentralização da política da criança e do adolescente nos municípios, apesar de não romper totalmente com o ponto de vista presente na FUNABEM. O conflito de concepções ainda existia, havendo uma perspectiva pautada no caráter assistencialista e outra apresentando uma perspectiva de defesa de direitos. O governo Collor tinha restrições quanto à descentralização política, temendo perder o poder, tanto que retardou ao máximo o início dos trabalhos do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que foi criado em 27 de dezembro de 1991, pelo decreto nº 408, mas teve sua primeira assembléia somente em 18 de março de 1993, já no governo de Itamar Franco.

Os avanços no campo jurídico-institucional, conquistados com a aprovação do Estatuto e com a descentralização política e administrativa, são inegáveis, contudo, na vida cotidiana de milhões de crianças e adolescentes brasileiros, ainda prevaleçam atitudes e ações discriminatórias, por parte daqueles que deveriam protegê-los.

Com relação ao novo ordenamento jurídico, de acordo com Carvalho (2000, p. 189):

As linhas de ação da política de atendimento, [...], definem as mudanças de concepção da situação irregular, destinada a uma minoridade particular, para o paradigma da proteção integral abrangendo todas as crianças e os adolescentes. Estas compreendem: as políticas sociais básicas consideradas direitos do cidadão e dever do Estado, tais como saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, segurança, dentre outras; política de assistência social, voltada para aqueles que dela necessitem independente de contribuição à seguridade social; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às

vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; proteção especial e defesa dos direitos.

Essas linhas de ação indicam como os projetos, programas, e serviços devem ser estruturados na perspectiva da proteção integral. No campo da assistência social, com a aprovação da lei 8742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, acrescida das recomendações do Estatuto da Criança e do Adolescente, houve a necessidade de reordenamento de suas ações, programas, projetos e serviços. Assim como na política da criança e do adolescente, a assistência social, para constituir-se enquanto política, deve estruturar os conselhos, fundos e planos de assistência social em todos os níveis de governo.

Uma das atribuições da política de assistência social é a garantia de atendimento a crianças e adolescentes privados do convívio familiar ou que tenham sofrido violação de seus direitos básicos, quer em função de sua conduta, por abuso ou omissão dos pais ou responsáveis, ou por ação ou omissão do Estado, e que necessitem de atendimento em abrigos. O abrigo é uma das medidas de proteção que estão expressas no artigo 101 da lei 8069/90<sup>28</sup> e que podem ser aplicadas tanto pelo Conselho Tutelar como pelo Poder Judiciário.

Para Carvalho (1993, p. 22), “o abrigo é um lugar que oferece proteção, uma alternativa de moradia provisória dentro de um clima residencial, com um atendimento personalizado, em pequenas unidades, para pequenos grupos de crianças”. Segundo Houaiss (2001), abrigo é “casa de assistência social onde se recolhem pobres, velhos, órfãos ou desamparados”.

---

<sup>28</sup> Art. 101 da Lei 8069/90: I – encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – abrigo em entidade; VIII – colocação em família substituta.

A partir dessas definições e das leituras acumuladas, fomos construindo nosso entendimento sobre o que é um abrigo de crianças e adolescentes. Assim, entendemos que o abrigo é uma instituição de assistência social de caráter provisório, que pode ser governamental ou não-governamental, voltada ao atendimento de crianças e adolescentes que tenham os vínculos familiares rompidos ou que sofreram violação de seus direitos, devendo respeitar os princípios da Lei 8069/90, em especial os constantes do artigo 92<sup>29</sup>.

Além disso, é essencial que o abrigo tenha em seus quadros profissionais qualificados e em condições de garantir um atendimento de qualidade em todos os aspectos, possibilitando que crianças e adolescentes construam vínculos afetivos duradouros e que possam ter possibilidades de uma vida feliz.

Para deixar claro qual nosso entendimento sobre crianças e adolescentes, poderíamos partir do conceito expresso na lei 8069/90 que, em seu artigo 2º, define como criança “a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”. Contudo, entendemos que essa concepção ainda não dá conta de informar nossa compreensão, pois se concentra apenas na idade cronológica e de transição de um ciclo a outro.

Assim sendo, concordando com Freire (1996), podemos dizer que o ser humano é um ser existencial, histórico, mutável, diverso, finito. É inteligente, possui discernimento, habilidades e capacidades que o diferenciam de outros animais. Enquanto criança vive intensamente e em permanente busca, com curiosidade. A socialização torna a criança capaz de realizar atividades em

---

<sup>29</sup> Artigo 92 do ECA - As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios: I preservação dos vínculos familiares; II Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V não desmembramento de grupos de irmãos; VI evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII participação na vida da comunidade local; VIII preparação gradativa para o desligamento; IX participação de pessoas da comunidade no processo educativo. Parágrafo Único. O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

grupo, de reconhecer seus limites, de argumentar, de persuadir, de barganhar, de cooperar e de comprometer-se para manter os vínculos. Acreditamos, e é esse conceito que pauta a nossa pesquisa, que crianças e adolescentes são seres inteligentes, capazes, gregários, cooperativos e portadores naturais da produção e reprodução da vida e de direitos, os quais são signatários todos os cidadãos, salvaguardados os direitos que sua condição de desenvolvimento lhes assegura.

Com a aprovação do Estatuto, vários avanços aconteceram no sentido de superar a distinção de classes e garantir a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer distinção, os direitos dos quais são signatários.

Os direitos de crianças e adolescentes no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, passam a ter por base as discussões que pautaram a luta pela consolidação de um Estado Democrático e de Direitos. Rompendo com a doutrina da situação irregular expressa no Código de Menores de 1927 e referendado no Código de Menores de 1979, a atual legislação assegura a proteção integral como fundamento dos direitos de crianças e adolescentes. A constituição Federal de 1988, especialmente no capítulo "Da Ordem Social" e mais diretamente em seus artigos 227 e 228, é que dá sustentação aos direitos regulamentados pela lei 8069/90. O Estatuto se pauta pela Doutrina de Proteção Integral, que deve se efetivar pela materialização de um sistema que se articule a partir de políticas sociais básicas.

Apesar de o Estatuto representar um grande avanço<sup>30</sup> em relação ao Código de Menores e a doutrina da situação irregular, demarcando um novo compromisso da sociedade em relação a crianças e adolescentes, infelizmente, no cotidiano de parcela significativa da população infanto-juvenil brasileira, a lei ainda não alterou a realidade, uma vez que ainda é expressivo o número de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho

---

<sup>30</sup> Não é nossa intenção fazer uma crítica ao Estatuto da Criança e do Adolescente, contudo, julgamos importante reconhecer que alguns estudiosos, além dos avanços, também vêm apontando alguns limites. Passetti et al (1999, p. 54) identifica como uma importante lacuna a imprecisa definição de maus tratos. Também Motta (2001) critica a forma como a adoção é concebida na lei 8069/90.

infanto-juvenil, em trajetória de rua, fora da escola ou sofrendo outras violações de seus direitos. Ou seja, ainda persiste o tratamento diferenciado para os que estão incluídos e os excluídos.

Para muitos, em nossa sociedade, a infância ainda é reduzida a uma fase preparatória para a vida adulta, como se apenas essa tivesse legitimidade. As condições objetivas e subjetivas de vida são desconsideradas, sendo-lhes negado seu caráter histórico e social. Entendemos que a criança e o adolescente têm que ser respeitados pelo que são: seres humanos que têm direitos e que estão vivendo um momento de suas vidas. Um momento específico que precisa ser vivido com intensidade e respeito.

O Estatuto, em seus 267 artigos, busca garantir a efetivação destes direitos, cabendo aos adultos em geral, à família, à sociedade e ao Estado, em especial, promover a garantia de direitos que são atribuídos a toda população infanto-juvenil, a partir da doutrina de proteção integral.

A garantia dos direitos, expressa na lei, reconhece e reafirma que todas as crianças e adolescentes brasileiros, independente de classe, raça, gênero, etnia, religião, ou qualquer outra diferença, são cidadãos portadores de direitos. O artigo 4º do Estatuto é claro nessa afirmação:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

A efetivação dessa garantia de proteção integral com absoluta prioridade não acontece da noite para o dia. Ela, como já dissemos, é um reflexo da Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, que determina um novo marco legal e que vai englobar todas as políticas setoriais. Assim, a participação da sociedade na definição e formulação de políticas e a descentralização política e administrativa vão estar presentes

na saúde, na educação, na assistência social, dentre outras. É a partir dessa nova compreensão de política pública que se inicia o reordenamento institucional.

Uma série de normativas internacionais também têm influência sobre o Estatuto, contribuindo para a consolidação da doutrina de proteção integral. Podemos destacar: a Declaração Internacional dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948; a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1959; a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989; As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing, de 29 de novembro de 1985; As Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinqüência Juvenil – Diretrizes de Riad, construídas entre 28 de fevereiro e 1º de março de 1988<sup>31</sup>.

Com base em todas estas legislações e com o amparo da Constituição Federal de 1988, o Estatuto ganha fôlego para a defesa da doutrina de proteção integral, entendida por nós como o ideal que vai percorrer toda a legislação relativa a crianças e adolescentes trazendo, em seu bojo, o compromisso irrestrito com a efetivação de todos os princípios fundamentais do direito, reconhecendo a infância e a juventude como segmentos portadores de todos os direitos de cidadania expressos na legislação.

A confirmação e a expansão da idéia de que as políticas sociais básicas são imprescindíveis para assegurar a **proteção integral** de crianças e adolescentes levaram os Conselhos de Direitos a assumirem a tarefa de operar uma linha nova de ação no sentido de articular um **Sistema de Garantias de Direitos**, envolvendo todas as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situações particularmente difíceis e vulneráveis. (CONANDA, 2000, p. 21). Grifos do autor.

---

<sup>31</sup> Essas normativas internacionais partem da compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos que necessitam de proteção especial, que deve ser dispensada por todos: família, comunidade, governos e instituições, na perspectiva de construir um mundo mais justo e solidário.

Assim, as entidades governamentais ou não-governamentais, que forem desenvolver atividades de atendimento à população infanto-juvenil, deverão fazê-lo respeitando os princípios e as diretrizes do Estatuto, em especial o que está disposto na política de atendimento. O parágrafo único do artigo 90 da lei 8069/90 determina que todas as entidades deverão inscrever seus programas no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, especificando qual o regime de atendimento. O conselho de direitos, por sua vez, deverá informar ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária sobre esse atendimento, o qual deverá ser pautado pelos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente. A importância do respeito a esta normatização está na possibilidade concreta de oferecer à população infanto-juvenil programas que respeitem sua condição de pessoas em desenvolvimento, oferecidos em espaço adequado, com profissionais qualificados que respeitem e reafirmem a perspectiva dos direitos. Esta é uma importante estratégia para a superação da perspectiva de atendimento pautada pelo conservadorismo, assistencialismo e paternalismo, presentes de forma bastante intensa na história do atendimento a crianças e adolescentes de nosso país.

Para Brasil (2003), garantia “é a obrigação que uma pessoa tem perante a outra de indenizar pelo dano sofrido, ou de assegurar o gozo de uma coisa ou de um direito”. No campo jurídico, uma garantia constitucional é um “conjunto de direitos que a Lei Magna do país assegura aos seus cidadãos”. Assim uma garantia pode ser entendida como o compromisso que assegura o cumprimento dos preceitos legais.

Por *direito*, Japiassú e Marcondes (1996, p. 73) assim entendem:

Em seu sentido vulgar, poder moral que alguém tem de possuir, fazer ou exigir uma coisa, seja aquilo que é conforme a uma regra precisa (ter direito a, ter direito sobre), seja aquilo que é simplesmente permitido (ter o direito de). Direito Positivo: conjunto das normas ou das leis criadas pelos homens, suscetíveis de reger determinada sociedade numa determinada época.

Houaiss (2001) define direito, entre outros sentidos, como "... aquilo que é facultado a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos por força de leis ou dos costumes". O direito<sup>32</sup>, então, é uma prerrogativa que permite aos cidadãos o acesso ao que a lei lhes garante.

Para Bobbio (1992, p. 6), "[...] os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer." Para ele, os direitos são compreendidos em fases ou gerações e estão organizados em quatro grupos. Os de primeira geração compreendem os direitos de liberdade, chamados também de direitos negativos, ou seja, o Estado não deve intervir nas liberdades do indivíduo. Os de segunda geração implicam os direitos sociais que exigem uma ação positiva do Estado na perspectiva de proteção social aos cidadãos<sup>33</sup>. Já os de terceira geração compreendem uma categoria que

---

<sup>32</sup> A revolução Francesa desencadeou a aprovação da Declaração Universal de Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789, que inaugura uma nova perspectiva na compreensão dos direitos do homem. A partir dela e também da Carta de Virginia de 1776, esta última com uma influência menor, inverte-se a ordem tradicionalmente constituída de que os indivíduos deviam obrigações ao soberano, dando origem a uma nova era na história da humanidade. Entretanto, é apenas em 10 de dezembro de 1948 que é aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, acolhida como inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a comunidade internacional no sentido de uma comunidade não só de Estados, "mas de indivíduos livres e iguais" (BOBBIO, 1992, p.28). Com a Declaração de 1948, pela primeira vez, se trabalha com um sistema de valores universal, que é algo acolhido pelo universo dos homens. Esse universalismo foi uma conquista lenta, podendo ser apresentada em três fases: 1) As declarações nascem como teorias filosóficas. 2) Passagem da teoria à prática, do Direito somente pensado, para o Direito realizado, neste ou naquele Estado particular. 3) A afirmação dos Direitos é ao mesmo tempo universal e positiva. "Universal no sentido de que os destinatários dos princípios contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não apenas aqueles proclamados (...), mas protegidos até mesmo contra o Estado que os tenha violado". (BOBBIO, 1992, p. 30) A luta pela garantia dos direitos do homem esbarra em dificuldades operacionais que estão marcadas na própria organização histórica da humanidade.

<sup>33</sup> Analisando a história dos direitos do homem, vamos perceber que, em um certo momento histórico, a luta pelos direitos se contrapõe ao Estado, buscando a liberdade individual contra ele, inaugurando o que se chama de direitos negativos. Estes requerem um Estado "fraco e limitado", uma vez que a liberdade em alguns momentos supõe o seu distanciamento. Por outro lado a garantia dos direitos de segunda geração ou sociais requerem uma atitude positiva do Estado. Sua função deve ser a de garantir a todos os cidadãos o acesso aos direitos de educação, saúde, assistência, de proteção ao trabalho, entre outros que ainda podem ser reivindicados. De acordo com Bobbio (1992, p. 5), os "(...) direitos são históricos,

vai do direito de viver num mundo não poluído até o direito de comunicação e a paz internacional. Os direitos de quarta geração, por sua vez, implicam na garantia de uma segurança que cada cidadão deve ter sobre o seu patrimônio genético.

De qualquer forma, independente do número de direitos que como cidadãos e cidadãs somos signatários, a grande questão que está posta é a necessidade de efetivá-los na vida cotidiana, de protegê-los e colocá-los em prática. Por mais que os direitos sejam ampla e irrestritamente discursados e defendidos é preciso não perder de vista que a maioria da população de nosso planeta pode ser caracterizada como “sem-direitos”. Os de primeira geração fazem parte de uma farta documentação muito conhecida, mas pouco efetivada, haja vista que o direito à liberdade, no sistema capitalista, é algo ilusório e restrito. Os de segunda geração são aqueles amplamente proclamados por políticos e dirigentes que prometem acesso à educação pública de qualidade, saúde gratuita, trabalho, cultura e lazer a todos os cidadãos. Entretanto, esses mesmos direitos são os primeiros a serem negados na busca de garantir o direito que alguns têm ao lucro irrestrito ou na busca de garantir o equilíbrio financeiro do planeta.

Até aqui, a crescente desigualdade social, econômica e política que vivenciamos no Brasil tem aprofundado cada dia mais o abismo que separa pobres de não-pobres, possuidores de despossuídos. Tal grau de desigualdade compromete a democracia em que vivemos, uma vez que as disparidades se mostram incompatíveis com uma sociedade verdadeiramente democrática. Sobre esta realidade Sposati (apud WANDERLEY, 1997, p.78) diz:

Este processo deve ser entendido como exclusão, isto é, uma impossibilidade de poder partilhar o que leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão inclusive, com violência, de um conjunto significativo da população, por isso,

---

ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”

uma exclusão social e não pessoal. Não se trata de um processo individual, embora atinja pessoas, mas de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Esta situação de privação coletiva é o que se está entendendo por exclusão social. Ela inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não equidade, não acessibilidade, não representação pública.

Com essa lógica não se pode simplesmente tomar como sinônimos pobreza e exclusão, mas entendê-las articuladas a um processo. A exclusão social implica transformações maiores que se operam no mundo do trabalho e suas conseqüências nas relações de trabalho como um todo. Vincula-se à privação de poder de ação e representação, devendo ser pensada considerando-se também a questão da democracia. Wanderley (1996, p.82) assim analisa:

A exclusão contemporânea é diferente das formas existentes anteriormente de discriminação ou mesmo de segregação, uma vez que tende a criar, intencionalmente, indivíduos inteiramente desnecessários ao universo produtivo, para os quais parece não haver mais possibilidades de inserção. Poder-se-ia dizer que os novos excluídos são seres descartáveis.

Ora, sendo “descartáveis”, esses sujeitos, (e, conseqüentemente, suas famílias) estão longe do acesso às mínimas condições de vida, ou seja, estão sem emprego, sem habitação adequada, sem alimentação equilibrada e necessária ao desenvolvimento humano, sem saneamento básico, sem escola, sem serviços de saúde, sem lazer.

Essa realidade reproduz as condições propícias para o desrespeito aos direitos de cidadania. Direitos estes estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica de Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros códigos legais.

Se observarmos os investimentos realizados na área da saúde, veremos que estes sempre foram insuficientes para o atendimento das necessidades da população, e algumas vezes voltados a dar respostas a

interesses de grupos particulares. É de domínio público o fato de que muitas crianças são excluídas do acesso à saúde e ainda morrem de desnutrição, num país em que a produção de alimentos vem batendo recordes e se superando a cada ano. Algumas doenças acabam tendo complicações muito mais severas devido à desnutrição, não só de crianças, mas também de jovens, adultos e idosos excluídos das condições de cidadania. Cidadania esta que tem garantia legal, mas que, de fato, não consegue ser efetivada.

As dificuldades que estão postas ao povo brasileiro são inúmeras sendo preciso superar a visão repressiva, clientelista, pautada pelo favor e pelo assistencialismo, por uma prática democrática. Os direitos não devem ser apenas defendidos e garantidos individualmente, mas garantidos como direitos de cidadania e, portanto, assegurados a todos os cidadãos, num Estado de Direitos em que, segundo Silva e Motti, (2001, p. 29),

[...] o fundamental é o direito de ter direitos assegurados na lei e no sistema de dispositivos políticos concretos, configurando-se cidadania no reconhecimento tanto da autonomia individual (fruto do liberalismo) como da democracia enquanto poder constituinte do povo (fruto do liberalismo e das lutas pelo direito de voto) e da igualdade e equidades (fruto da luta pelo socialismo).

No âmbito dessa compreensão é que se busca a garantia dos direitos de saúde, educação, de segurança, de assistência social, enfim das condições de vida digna a todos os cidadãos.

Construída dentro do marco de um Estado de Direitos a lei 8069/90, em consonância com a Constituição Federal, reforça a necessidade de uma sociedade democrática. A descentralização político-administrativa e a participação popular são elementos fundamentais para a consolidação e efetivação do sistema de garantia de direitos.

Aa analisarmos a realidade brasileira, podemos identificar que a efetivação do sistema de garantia de direitos ainda vem ocorrendo de forma aleatória e desconexa. A política da criança e do adolescente se caracterizou

muito mais por medidas de caráter pontual e descontínuo<sup>34</sup>, cujos investimentos foram focalizados para o atendimento a grupos minoritários ou em situação de extrema miserabilidade, sem se efetivar em políticas, de fato, inclusivas, que rompem o ciclo de miserabilidade.

Informações compiladas pelo jornalista Gilberto Dimenstein (1997, p. 8) revelam que: "...a infância [...] é o mais perfeito indicador do desenvolvimento de uma nação. Revela melhor a realidade do que o ritmo de crescimento econômico ou a renda per capita".

O autor ainda assinala (1997, p. 9):

[...] a situação da infância é um fiel espelho de nosso estágio de desenvolvimento econômico, político e social. E os problemas não são isolados: existe uma rede ligando o assassinato de crianças, a violência nas ruas, a crise do ensino superior e o mercado de trabalho.

Ora, considerando a criança como indicador do desenvolvimento de um país identificamos que o caminho que foi trilhado durante muitos anos no Brasil reservou várias fragilidades a nossas crianças e adolescentes. Fragilidades de difícil superação, pode-se dizer. Não podemos, pois, perder de vista que, ao longo de nossa história, o Brasil proporcionou as crianças e

---

<sup>34</sup> Um exemplo que pode ilustrar essa afirmação é o trabalho realizado junto a crianças e adolescentes que trabalham. O PETI possibilita à família uma bolsa de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) por criança ou adolescente e a inclusão em programa de jornada ampliada. Os pais precisam assumir a responsabilidade de que manterão seu filho ou filha na escola e na jornada ampliada, contudo não lhes são facultadas oportunidades de capacitação e ingresso no mercado de trabalho. Como a família irá sobreviver com esta bolsa? Por que não oportunizar aos pais capacitação profissional para que eles possam trabalhar? Segundo Silva e Motti (2001, p. 151), a Política Nacional de Assistência Social, "(...) apesar de trazer a idéia de inclusão e de suas ações apontarem para assegurar o acesso de seus destinatários às demais políticas públicas de forma integrada e articulada, na prática, são programas de natureza focal e seletiva executadas para crianças e adolescentes em situação de extremo risco social (...)", não se constituindo em política emancipatória e afirmativa de direitos.

adolescentes um mundo de crueldade, violência, abandono e descompromisso, apesar de algumas exceções<sup>35</sup>.

Algumas iniciativas, ainda que isoladas, conseguiram dar respostas satisfatórias ao abandono e à violência da omissão. Entretanto, apesar do êxito, não se consolidaram como política pública, uma vez que não foram assumidas pelos governos, não tiveram financiamento garantido e, conseqüentemente, ficaram reservadas a um número restrito de cidadãos, não se constituindo, portanto, em direito.

A criança e o adolescente são apenas uma face de um problema social amplo e complexo. Na verdade, quando a infância e a juventude de um país estão em condições difíceis, toda a sua família está excluída das condições de cidadania, garantida em leis e negada de fato.

As situações de vulnerabilidade enfrentadas por crianças e adolescentes acabam sendo identificadas como uma conseqüência automática, haja vista que adultos vulnerabilizados, excluídos da sociedade e desrespeitados em seus direitos, têm muitas dificuldades de promover cuidados aos seus filhos. Muitas vezes, a maior manifestação de amor que podem realizar é o próprio abandono<sup>36</sup> de seus filhos, como estratégia para que outros os acolham. Esse acolhimento nem sempre acontece conforme o esperado, porque muitas variáveis estão em jogo quando se trata de atenção integral a crianças e adolescentes.

O Conselho de Direitos<sup>37</sup> e o Conselho Tutelar integram o sistema de garantia de direitos e, cada um em sua função, deve contribuir para que os

---

<sup>35</sup> Não podemos ignorar o compromisso assumido por muitos profissionais que trabalhavam com crianças, adolescentes e suas famílias, ainda que no âmbito de entidades como a FUCABEM.

<sup>36</sup> Motta (2001) discorda do termo abandono, preferindo dizer que as mães entregam os filhos, uma vez que sabem que estes serão acolhidos por outras pessoas que poderão cuidá-los com melhores condições que elas próprias.

<sup>37</sup> O Estatuto criou a figura dos Conselhos de Direitos. Estes são "órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis, federal, estaduais e municipais". (Art. 88 - II). Assim, no âmbito federal, temos o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA; em nível estadual, os Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente -

direitos infanto-juvenis sejam efetivados. Esse sistema assegura, no plano legal, os direitos de crianças e adolescentes, contudo, questões centrais que precisam ser enfrentadas seriamente na perspectiva da proteção integral ainda permanecem não equacionadas, e têm sido encaradas com certa “naturalidade”, já fazendo parte do cotidiano das famílias e comunidades pobres. Sotto Maior Neto (2001, p.182) ilustra:

Segundo estatísticas do IBGE, cerca de 56% (cinquenta e seis por cento) dos brasileiros integram famílias cuja renda per capita é inferior a meio salário mínimo (que, diga-se, mesmo quando recebido por inteiro se mostra insuficiente para atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, correspondendo hoje, inclusive a 18% (dezoito por cento) do valor real instituído em 1940). Vale lembrar que existe no país cerca de 30 milhões de pessoas (cidadãos?!) vivendo em situação de indigência, ou seja, abaixo da linha da pobreza.

Essa triste realidade é que fortalece a necessidade de sua superação. O sistema de garantias, como o próprio nome sugere, deve se organizar a partir de um conjunto articulado, requerendo sujeitos que adotem paradigmas político/culturais claros e comprometidos com a cidadania e a democracia. Isto implica o atendimento de necessidades de crianças, adolescentes e suas famílias; na vigilância atenta sobre os serviços oferecidos e na responsabilização daqueles que estiverem “falhando” nesse atendimento. É fundamental o desenvolvimento de ações comprometidas e o envolvimento de cada um dos integrantes do sistema para que ele, de fato, logre êxito.

A partir desses elementos, anteriormente referenciados, é que entendemos por sistema de garantia de direitos a responsabilidade que os adultos em geral, a família e o Estado têm de possibilitar à população

---

CEDCA; e na esfera municipal, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Os Conselhos de Direitos são compostos paritariamente por representantes da sociedade civil e por representantes do poder público, tendo como atribuição deliberar e controlar a política de atenção a crianças e adolescentes nas esferas municipais, estaduais e federal. O Estatuto também prevê a existência de um órgão para zelar e garantir os direitos de crianças e adolescentes: o Conselho Tutelar, que é organizado no âmbito municipal devendo ser instituído e mantido pelos municípios de todo o país para assegurar a garantia e a defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

infanto-juvenil o bem-estar e o acesso a todos os bens e serviços socialmente produzidos, assegurando-lhes uma vida digna, conforme a lei determina<sup>38</sup>. A partir dessa compreensão, deve ser organizado o reordenamento institucional possibilitando que a população infanto-juvenil tenha atendimento adequado, sistemático e qualificado, seja nos serviços públicos, seja nas ações desenvolvidas por organizações não-governamentais.

Esse desafio é compromisso e tarefa do poder público em todas as esferas e da sociedade como um todo, a quem cabe possibilitar o resgate da cidadania e inclusão social de crianças e adolescentes enquanto cidadãos em condição especial, porque em desenvolvimento.

Com base na compreensão expressa pela lei 8069/90, devem ser organizados os programas de atendimento à infância e à juventude, sejam eles do regime que for. No abrigo, sobretudo pela especificidade do público que atende, é preciso levar em conta que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, portanto devem ser respeitados em sua individualidade e privacidade, sendo acolhidos com dignidade e afeto. É importante que os abrigos atendam a um número específico de crianças e ou adolescentes, respeitem os pertences de cada um, ofereçam atendimento qualificado e permitam o desenvolvimento integral de seu público.

Na área da Assistência Social estão concentrados, dentre outros, os programas voltados ao atendimento de crianças e adolescentes privados do convívio familiar. Segundo o CONANDA (2000, p. 29): “Essa é uma área com grandes problemas, porque ainda não se efetivou adequadamente o reordenamento institucional para atender o paradigma da proteção integral declarado pelo ECA.” Assim, os municípios vêm desenvolvendo seus

---

<sup>38</sup> Por ser um imperativo legal, em tese, não deveriam existir elementos condicionadores de acesso aos direitos, nem limites de qualquer ordem que pudessem impedir que crianças e adolescentes tivessem seus direitos respeitados.

programas de abrigo sem uma orientação nacional mais concreta<sup>39</sup>, apesar do que expressa o Estatuto.

Na busca identificar como vêm sendo desenvolvidas as ações relativas à garantia de direitos à população infanto-juvenil, no próximo item discutiremos a situação de crianças e adolescentes que necessitam de abrigo, resgatando brevemente a assistência social a esse segmento da população brasileira.

## **2.2. A criança e o adolescente nas políticas sociais brasileiras**

Ao analisarmos a história das políticas públicas realizadas tanto pelos governos, nos três níveis, quanto pelas entidades não governamentais, identificamos que as estratégias utilizadas, em sua grande maioria, foram ações paliativas, com caráter caritativo filantrópico, não sendo voltadas à superação das desigualdades sociais.

Dessa forma, considerando a trajetória do capitalismo entre nós, percebemos que não vivenciamos muitas etapas do seu desenvolvimento<sup>40</sup>, e

---

<sup>39</sup> Dados parciais da pesquisa sobre abrigos, que vem sendo realizada pelo IPEA, nos permitem identificar que no Brasil não há uma única orientação quanto às medidas de abrigo, apesar do Estatuto definir como esse atendimento deve ser oferecido. Os dados apontam para uma diferença expressiva entre no número de abrigos nas várias regiões do país, bem como uma diferença no número de atendidos. Assim, existem regiões que seguem a definição de que os abrigos devem acolher um número pequeno de crianças e/ou adolescentes (de 20 a 25) e outros que ainda atende 50 ou mais. Um dado importante que foi verificado é que 35,45% identificam a pobreza, como a principal dificuldade para o retorno da criança e/ou adolescente para a família de origem. “Por trás de uma criança há uma família que foi abandonada pelo poder público [...]”.

<sup>40</sup> Talvez a grande expressão da forma truncada como o Brasil assumiu o capitalismo foi a não realização da reforma agrária, etapa importante de transição para esse modelo de sociedade. Saímos de uma sociedade escravocrata diretamente para uma sociedade capitalista dependente, sem termos sequer mão-de-obra qualificada e mesmo infraestrutura básica para isso.

isso também aconteceu com a implantação do Welfare State<sup>41</sup>. Nossas políticas públicas são parciais, setorizadas, voltadas a parcelas da população imersas na miséria absoluta e na exclusão social, ou seja, o caráter de universalidade presente em um Estado de Proteção Social nunca foi efetivamente vivenciado por nós.

Nesse percurso, retomando um pouco a história, veremos que parcelas progressistas da sociedade brasileira estiveram presentes na luta pela garantia dos direitos humanos e pela justiça social ainda antes, mas especialmente a partir da abertura política iniciada pelo governo Figueiredo<sup>42</sup>. Entretanto, foi com a constituição de 1988 que começamos a nos aproximar de uma perspectiva de proteção do Estado. Entramos, em certa medida, na contra-mão da história, haja vista que em nível mundial as forças conservadoras do capital internacional estavam em plena execução do plano de desmonte<sup>43</sup> do Welfare State.

Apesar desse fator, não é possível desconsiderar o avanço, ainda que restrito, da seguridade social brasileira, que imprimiu, segundo Nogueira (2001, p. 97), “um padrão de proteção social que pretendia garantir direitos que superavam a perspectiva dos seguros sociais. Ou seja, uma proteção garantida ao indivíduo, por toda a sociedade, contra os riscos do mercado”.

O país deveria seguir as normas internacionais, para satisfazer e manter os aliados estrangeiros. Os cortes na área social cresceram

---

<sup>41</sup> O Welfare State é um modelo de Estado capitalista que surge a partir de um “pacto” entre empregadores e trabalhadores, intermediado pelo Estado. Esse pacto só foi possível devido a uma série de fatores que colocaram o liberalismo clássico em xeque. Assim, os capitalistas se vêem inclinados a ceder em algumas reivindicações feitas pelos trabalhadores. Dessa forma, o Estado passa a promover algumas garantias para a reprodução da força de trabalho, inclusive a ampliação das possibilidades de empregabilidade, quando o Estado passa a se organizar para promover serviços de saúde, educação, previdência, assistência social, entre outros, de acordo com os interesses e as lutas internas nos vários países que desenvolveram o Welfare State. Nessa perspectiva é preciso não perder de vista que vários países desenvolveram diferentes modelos de Estado de Bem Estar ou de Proteção Social.

<sup>42</sup> O governo do General João Batista Figueiredo foi de 1979 a 1985.

<sup>43</sup> O projeto neoliberal supõe a redução do Estado, sendo necessário desregulamentar as políticas sociais e os direitos conquistados com o Welfare State.

anualmente e com eles a precariedade das políticas públicas. Assim, apesar dos avanços conquistados com a chamada “Constituição Cidadã” e com a aprovação de leis complementares para a efetivação da Seguridade Social Brasileira, que inclui apenas as políticas de saúde, previdência e assistência social, a fragmentação e desarticulação das políticas sociais no Brasil são acentuadas, devida à ação de setores da sociedade nacional que acatam orientações de organismos internacionais. Para esses, o desenvolvimento exige sacrifícios que precisam ser feitos, sempre pelos trabalhadores, para que o país possa alcançar o status de nação desenvolvida e ingressar no mundo globalizado.

Ainda seguindo essa lógica, o Estado brasileiro, especialmente a partir da década de 1990, com o governo de Fernando Collor de Mello, aprofunda os cortes na área social e se exime cada vez mais de sua responsabilidade de prover bens e serviços públicos<sup>44</sup>. O discurso, de “humanizar a globalização” através de uma estratégia que visa apenas à execução de programas emergenciais e pontuais, que pouco ou nada contribuem para a superação dos índices de pobreza e exclusão vivenciados por segmentos sociais vulneráveis de nossa sociedade, infelizmente, é acolhido por grande parcela dos brasileiros. A lógica que dirige essa leitura da realidade está pautada na compreensão de que os indivíduos são os únicos responsáveis por sua própria vida. O Estado apenas regula as relações que se estabelecem entre esses mesmos indivíduos, intervindo em situações de extrema necessidade. Assim, a compreensão de direito de cidadania se esvazia, ganhando fôlego a lógica mercadológica. Ou seja, terão acesso a

---

<sup>44</sup> O grande exemplo da falta de compromisso com as políticas públicas, e em especial com a assistência social no Brasil, por parte do governo FHC, foi o Programa Comunidade Solidária, apresentado como a proposta governamental da política de assistência social, desconsiderando completamente a Lei 8742/93 Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Com o referido programa, o governo desconsiderou o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão legalmente criado e legitimado para a gestão da política nacional de assistência social. As ações desenvolvidas pelo Programa Comunidade Solidária, como o próprio nome dá a entender, pautaram-se pela lógica do favor e da solidariedade, ferindo a noção de “direito do cidadão e dever do Estado”. É importante deixar explícito que não somos contrárias à solidariedade, enquanto um valor importante na constituição dos sujeitos sociais; entretanto, constituir políticas públicas ancoradas na lógica da solidariedade é negar o compromisso do Estado e negar o direito do cidadão.

direitos aqueles que conseguirem “comprar” os bens e serviços disponíveis. Para os impossibilitados desse “consumo”, serão oferecidos serviços esporádicos e eventuais (preferencialmente pela sociedade civil, fortalecida pela noção de solidariedade), voltados ao atendimento emergencial.

A seguridade social brasileira rapidamente, sem sequer ter sido implementada integralmente, de acordo com Nogueira (2001, p. 99), deixa de ser um projeto de proteção social coletivo, uma vez, que paralelamente a sua “desregulamentação”<sup>45</sup>, ocorre também a desqualificação dos movimentos sociais<sup>46</sup>, fortalecendo a perspectiva de, paulatinamente, transformar o cidadão em “cidadão-consumidor”.

A trajetória da seguridade social brasileira não se desvincula – e nem poderia ser diferente – do percurso feito pelo país. Assim, seguindo as orientações do projeto neoliberal, no que diz respeito à previdência social, esta passa a ser responsabilizada “pelo agravamento da crise fiscal do Estado.” (NOGUEIRA, 2001, p. 106).

Além disso, não podemos perder de vista que as políticas que compõem o tripé da seguridade social brasileira – saúde, previdência social e assistência social, “não foram unificadas e nem organizadas de forma concertada” (PEREIRA, 1998, p. 22). Ao contrário, cada política foi regulamentada separadamente, sem uma perspectiva de articulação entre elas. Tanto que sua operação e seu financiamento são regidos por órgãos diferenciados. Em outras palavras, parece que o sistema de seguridade social no Brasil foi estruturado e consolidado para que cada política fosse desenvolvida separadamente, muito mais como seguro do que como um sistema de seguridade. Assim, a previdência é contributiva, a saúde é universal e a assistência social é para quem necessita dela.

---

<sup>45</sup> Tendência surgida a partir da década de 1970 nos países industrializados. Defende a redução da participação, direta ou indireta, do Estado na economia, entendendo que o mercado deve controlar as empresas, os preços e a alocação de recursos.

<sup>46</sup> A globalização da economia e a opção do governo brasileiro pelo ajuste estrutural imprimiram severos cortes na área social que, articulada à desregulamentação dos direitos, enfraqueceu os movimentos sociais e sindicais, fortalecendo a perspectiva individualista.

Nessa perspectiva, observando a tendência que se inscreve no âmbito da previdência social, a indicação é que ela seja destinada apenas aos segurados. Os demais cidadãos estarão automaticamente excluídos, caso não tiverem contrato de trabalho. Além disso, cresce a tendência entre os trabalhadores de buscar a previdência privada, especialmente pela insegurança que vem sendo imposta. Assim, resgata-se a noção de seguro, em detrimento da compreensão de seguridade, sendo que o acesso passa a ser garantido àqueles que podem pagar.

A saúde também sofre cortes decorrentes da perspectiva neoliberal. Apesar de seu reconhecido avanço, se comparado às demais políticas, principalmente a partir da constituição de 1988, vem sofrendo importantes alterações que põem em risco o caráter de universalização. O incremento do “mercado” na área da saúde afasta os setores mais abastados da sociedade das unidades públicas, que preferem recorrer ao setor privado, não raras vezes de qualidade igual ou até pior que aquela oferecida pelo Estado.

A assistência social não foge ao exposto anteriormente, antes ao contrário. O governo de Fernando Henrique Cardoso produziu um desserviço ao povo brasileiro quando resgatou e reafirmou a filantropia e o assistencialismo. Com relação ao governo Lula, parece que também não conseguiu, ao menos até o momento, compreender a importância da assistência social como política pública, e não tem reconhecido a Lei Orgânica da Assistência Social como referência para suas ações. Obviamente, não podemos ignorar que, apesar de apontar avanços, a LOAS também apresenta entraves e ainda continua sendo pensada, mesmo entre os assistentes sociais, como uma política para pobres e necessitados, não sendo encarada como uma política que deve intervir sobre as necessidades sociais, sobre os reflexos da questão social.

Na política da criança e do adolescente também vamos ver as fragilidades apontadas anteriormente e que são fruto de uma opção política. No entanto, é importante considerar algumas especificidades que ocorrem nessa área. A política da criança e do adolescente vem conseguindo, em certa medida, um acesso diferenciado a recursos, apesar do repasse, na

maioria das vezes, já vir com destinação certa, sem que os conselhos locais possam interferir na sua destinação. Assim, acontece, às vezes com intervalo semestral, o repasse de recursos para o atendimento de situações diferenciadas – abuso sexual; ato infracional; drogadição; situação de rua; formação profissional; etc. Infelizmente essa lógica, além de ignorar completamente o dispositivo da descentralização, não permite que municípios e estados elejam suas próprias prioridades, pouco contribuindo para a solução dos problemas, uma vez que o prazo e as formas de intervenção não respeitam a realidade de cada local.

A forma como as políticas públicas no Brasil foram operadas fragiliza o conceito de cidadania, uma vez que a compreensão de direito do cidadão e dever do Estado, estabelecido na Constituição Federal, de 1988, parece ter se diluído. É certo que, em nosso país sempre enfrentamos dificuldades com relação ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas aos interesses da população em geral, entretanto, a partir da aprovação de leis garantidoras de direitos, esperava-se dos governos postura diferente.

Por isso, observando a situação brasileira, constatamos que não é por acaso que existem milhões de crianças e adolescentes fora das escolas, nas ruas, envolvidas com uso de drogas, sendo abusadas sexualmente, envolvidas em atos infracionais e sendo exploradas no trabalho. Silva e Motti (2001, p. 150), analisando a institucionalidade das políticas públicas nos últimos dez anos no Brasil afirmam que estas,

[...] contribuíram para a redução da desigualdade, mas permanece o mesmo modelo concentrador de renda e excludente. Faltam políticas redistributivas, pois a disputa por recursos tem favorecido os mais fortes economicamente [...].

Infelizmente o que vimos durante os últimos anos em relação às políticas públicas foram ações fragmentadas que não fizeram frente aos problemas enfrentados pela população. É preciso ter claro que a focalização do atendimento a segmentos vulnerabilizados não garante que as

desigualdades e iniquidades sejam superadas, uma vez que o atendimento se restringe a situações de emergência e se limita a determinadas necessidades. Por outro lado, muitas vezes esse tipo de ação é mistificada como favor, como benesse do Estado e das organizações não-governamentais, rompendo assim com a noção de direito de cidadania, tratando-se quase de um retorno à filantropia<sup>47</sup> ou, antes, à caridade<sup>48</sup>.

As dificuldades de acesso às condições de cidadania, vividas por um amplo número de famílias e, por extensão para milhões de crianças e adolescentes, alvos mais desprotegidos e vulneráveis da exclusão social, aliada às fragilidades das políticas sociais, fortalece a precariedade sócio-econômica e cultural de uma parcela expressiva de cidadãos brasileiros.

Apesar das dificuldades, muitos têm buscado alterar esta realidade. São profissionais, cidadãos, agentes públicos e representantes da sociedade civil organizada, comprometidos com a resistência ao desmonte de direitos e com a busca de alternativas para os caminhos percorridos pela nação. Um dos exemplos dessa resistência foi a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto do compromisso em prol da construção de novas formas de agir no tratamento técnico-político dedicado às questões da população infanto-juvenil no Brasil. O Estatuto, apoiado na Constituição Federal de 1988, indicou a necessidade de reordenamento na política de atendimento a estes cidadãos, rompendo com a noção de que, por serem ainda civilmente menores, não podem ter direitos.

A reestruturação proposta pelo Estatuto se fundamenta em três eixos básicos: **Promoção**, **Controle** e **Defesa**, a partir dos quais deve ser organizado o atendimento integral a crianças e adolescentes. A partir deste, promove-se a estruturação do Sistema de Garantia de Direitos articulando as ações das várias instituições e instâncias envolvidas com o atendimento à

---

<sup>47</sup> Filantropia – ação de doação, pautada no dever moral e na ação voluntária, desprovida do sentimento religioso e de amor ou temor a Deus.

<sup>48</sup> Caridade – ação de doação pautada no amor a Deus. Sentimento de compromisso e responsabilidade com os mais pobres. Doação de si para o outro em obediência a Deus.

população infanto-juvenil, cada qual desenvolvendo seu papel de forma integrada.

Assim, cabe aos municípios, ao Estado, e à União a responsabilidade pela **promoção** das políticas sociais básicas que atendam crianças e adolescentes, garantindo-lhes os direitos de cidadania. As entidades não-governamentais também podem contribuir com essa promoção, não sendo, contudo, sua responsabilidade direta e exclusiva oferecer programas, projetos ou serviços. Quando assumirem tarefas nessa área, as entidades devem seguir as linhas de ação definidas pelos Conselhos de Direitos.

Os conselhos paritários<sup>49</sup>, a câmara de vereadores, as organizações não-governamentais, têm a responsabilidade pelo **controle** social, identificando as ações que precisam ser melhoradas e/ou alteradas para a garantia da proteção integral destinada à população infanto-juvenil.

Já o Ministério Público, os centros de defesa, o Juizado da Infância e Juventude e o Conselho Tutelar são responsáveis pela **defesa** dos direitos daquela população, garantindo que, na execução das ações, os princípios do Estatuto sejam sempre respeitados.

O Estatuto deve amparar indistintamente todas as crianças e adolescentes, prevendo o acesso destas às políticas que garantam a vivência das condições de cidadania.

Mesmo com todas as discussões e avanços ocorridos desde a sua aprovação, os temas centrais indicados como problemas e que, por isso, precisam ser enfrentados seriamente para a garantia, não têm recebido a centralidade que exigem, tanto pelos governos quanto pela sociedade civil, bem como por expressiva parcela dos trabalhadores da área.

A falta de escolas, alimentação, habitação, saúde, lazer, enfim, a impossibilidade de acesso às condições de vida que garantam um mínimo de dignidade é encarada com certa “naturalidade”, fazendo parte do cotidiano de

---

<sup>49</sup> Os conselhos paritários são os conselhos de políticas públicas que são compostos pelo mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil. Supõe a igualdade do número de membros de cada categoria.

famílias e comunidades. A pobreza e a miséria são consideradas intransponíveis e inevitáveis.

A política de atendimento aos segmentos mais vulneráveis de nossa sociedade tem se baseado, muitas vezes, na organização de programas pontuais<sup>50</sup>, que pouco contribuem para a superação dos problemas enfrentados cotidianamente pela população.

O que temos visto, ainda em larga escala, é o desrespeito ao princípio da descentralização política e administrativa. Assim, o que deveria ser municipalização muitas vezes acaba sendo chamado por “prefeiturização”<sup>51</sup>, ou seja, o prefeito determina quem serão os conselheiros, mesmo da sociedade civil e lhes diz em quais prioridades deverão votar. Outra estratégia usada pelos administradores públicos, em todos os níveis, é esvaziar as reuniões, não possibilitando ou não permitindo que os conselheiros que representam o governo participem das reuniões ou, ainda, ignorar o que os conselhos determinam.

O desrespeito às decisões dos Conselhos de Direitos dificulta, quando não impossibilita, a efetivação da política de atendimento que assegura a proteção integral<sup>52</sup>. É preciso lembrar que a municipalização dá autonomia aos municípios para que elaborem seus serviços, programas e projetos de

---

<sup>50</sup> Um exemplo claro de programas pontuais é o atendimento a crianças e adolescentes vítimas de exploração e abuso sexual. O atendimento é destinado apenas à criança e/ou adolescente vítima, em geral restrito a ação do serviço social, da psicologia e do direito. Sua família e mesmo o abusador, na maioria das vezes, não são atendidos e orientados. Assim, a vítima continua vivendo em um ambiente não protetivo, podendo ser novamente abusada. Estudos atuais (SCHMCKLER 2002) apontam que a responsabilização dos agressores é fundamental, mas que é imprescindível que estes sejam também atendidos, pois em geral já foram vítimas e não tiveram oportunidade de tratamento.

<sup>51</sup> Em muitas cidades e estados brasileiros os conselhos paritários têm sido criados legalmente, mas de fato não desempenham as funções para as quais foram instituídos. É comum o próprio prefeito determinar as ações que deverão ser desenvolvidas sem que o conselho tenha participado dessa deliberação, desrespeitando a autonomia definida em lei.

<sup>52</sup> Em que pese as conquistas computadas, não podemos perder de vista as fragilidades que estão postas na condução das políticas, especialmente pela maneira como estes espaços têm sido utilizados pelos governos. Consideramos que ainda nos falta, enquanto nação, “maturidade política” para esse tipo de enfrentamento que, sem dúvida, precisa ser realizado.

acordo com sua realidade e necessidades, respeitando os preceitos legais e as diretrizes nacionais definidas pelo CONANDA. Essas são entendidas como “um conjunto de instruções que irão direcionar os procedimentos nas áreas das políticas sociais...” (CONANDA, 2000, p. 23).

A falta de investimentos, bem como o desrespeito aos conselhos de políticas públicas em todos os níveis, são algumas das constatações desse tratamento periférico oferecido às políticas públicas brasileiras. Essa realidade faz parte do cenário nacional, atingindo crianças, jovens, adultos e idosos. Uma realidade que provoca, em milhões de famílias, uma impossibilidade de promover cuidados e proteção aos seus integrantes, ou seja, a cidadania garantida em lei não sai do papel, seja por omissão do Estado e da sociedade ou por negligência, nem sempre desejada, da própria família.

Essa situação cria a necessidade de proteção por parte dos três níveis de governo. No caso específico de crianças e adolescentes, as ações devem ser realizadas a partir das linhas de ação da política de atendimento que estão estabelecidas no Estatuto e podem ser desenvolvidas nos seguintes regimes, conforme o art. 90: I - orientação e apoio sócio-familiar; II - apoio sócio-educativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV - abrigo; V - liberdade assistida; VI – semi-liberdade; VII - internação. (BRASIL, 1990).

Portanto, é a situação vivenciada pela criança ou pelo adolescente que definirá em qual regime será realizado seu atendimento. Em outras palavras, dependendo de qual dos seus direitos tenham sido violados, é recomendado um tipo de atendimento. Assim, é necessário primeiramente identificar a violação do direito sofrida para então definir o atendimento que será realizado, de acordo com o artigo 90 da Lei 8069/90.

A opção por ações pontuais, que foram feitas pelo governo central ao longo dos últimos anos, rebate diretamente sobre a realidade dos municípios, que, com recursos escassos, têm dificuldades de redefinir suas ações para atender às demandas locais e as necessidades da população a partir dos princípios estabelecidos legalmente.

No próximo capítulo iremos apresentar como o município de Chapecó-SC formatou e vem implementando a política da criança e do adolescente, especialmente identificando o trabalho no sistema de abrigo municipal.

## **CAPÍTULO III**

### **3. A POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM CHAPECÓ/SC**

#### **3.1 Situando a política da criança e do adolescente no município**

O presente capítulo é resultado do trabalho de pesquisa realizado, tanto documental como de campo. Assim, vamos apresentar, neste capítulo, os elementos identificados na leitura e análise dos documentos examinados, bem como os dados coletados nas entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa.

Corroborando a compreensão cultural de que é “natural” que as mulheres se envolvam com questões relativas aos cuidados de crianças e adolescentes, especialmente quando estas estão em situação de risco, todos os sujeitos ouvidos nessa pesquisa foram mulheres. Assim, não só o campo da política de assistência social é ainda um espaço eminentemente feminino, como também, na esfera pública, crianças e adolescentes são “assunto de mulher”.

A história da criança e do adolescente no Brasil pode ser dividida entre antes e depois da lei 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir da aprovação desta lei promove-se a ruptura definitiva com a concepção presente nos Códigos de Menores, tanto de 1927 quanto de 1979, sendo o primeiro pautado pela lógica higienista e controlista, e o segundo, pela concepção de situação irregular. Os dois códigos foram construídos e aprovados tendo por foco as crianças e os adolescentes das classes populares, vítimas de uma sociedade injusta e autoritária.

O Estatuto, por sua vez, estabelece os direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, sem distinção de qualquer ordem. A família, a comunidade e o Estado são responsáveis por garantir a toda população

infanto-juvenil todos os direitos dos quais são signatários. Este é o marco que nos orienta.

Para um entendimento mais amplo sobre o processo de organização da política da criança e do adolescente no município de Chapecó, julgamos ser importante fazermos uma breve retomada do trabalho na região Oeste de Santa Catarina, imediatamente anterior à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Antes, portanto, da lei 8069/90, a responsabilidade pelo atendimento de crianças e adolescentes em situação de abandono ou em situação irregular, orientada pelo Código de Menores de 1979<sup>53</sup>, era das unidades da Federação. Em Santa Catarina, o órgão responsável pela população infanto-juvenil em situação de risco era a Fundação Catarinense de Bem-Estar do Menor – FUCABEM, que se pautava pelas diretrizes da FUNABEM. O atendimento era descentralizado em dezoito coordenadorias regionais no estado, que contavam com equipes técnicas formadas por vários profissionais, sendo que, em todas elas, o assistente social se fazia presente. As coordenadorias desempenhavam atividades de avaliação dos adolescentes infratores, através de Estudos Sociais, por solicitação dos juizados, orientando os encaminhamentos possíveis. Também orientavam e apoiavam tecnicamente a execução dos programas das entidades beneficentes e prefeituras nos municípios catarinenses, com as quais mantinham convênios de manutenção dos serviços. A FUCABEM mantinha ainda um programa de subsídio familiar que poderia ser viabilizado a critério dos profissionais das coordenadorias regionais, para atendimento de situações que envolvessem a iminência de abandono em função de

---

<sup>53</sup> A categoria básica que pautava o Código de Menores, de 1979, era a “situação irregular”, entendido como a ausência das condições de subsistência, de saúde e instrução, em razão da omissão dos pais ou responsáveis. Ainda, de acordo com o artigo 2º do Código, constituíam-se situação irregular os maus tratos e castigos, o perigo moral, a falta de assistência legal, o desvio de conduta por inadaptação familiar ou comunitária e a autoria de infração penal. Na vigência desse Código os serviços assistenciais eram oferecidos por entidades que tinham uma perspectiva discriminatória, pautados na caridade, atendendo a todas as situações de crianças e adolescentes, quer fossem vítimas de maus-tratos, não tivessem família ou fossem autores de infração penal.

problemas financeiros, doenças graves, entre outros. Esses recursos cobriam prioritariamente necessidades de alimentação, tratamento de saúde e moradia.

Nesse período, a região Oeste de Santa Catarina contava com dois orfanatos para crianças e adolescentes em situação de abandono: um localizado em Xanxerê, exclusivamente para meninas e outro em Mondai, que atendia crianças e adolescentes de ambos os sexos. Nesses orfanatos a lógica do trabalho à população usuária não fugia da perspectiva assumida pelas entidades dessa natureza no restante do país, sendo, portanto, um atendimento pautado muito mais pela caridade do que por uma noção de cuidados a uma população que necessitava de proteção.

Segundo o depoimento de uma profissional em serviço social que atuou na FUCABEM naquele período, para muitos pais e mães, o fato de deixarem seus filhos nessas instituições não implicava abandono ou descuido com sua prole. Ao contrário, significava criar oportunidades para que suas crianças tivessem um acesso mais facilitado aos estudos, a oportunidades de profissionalização e a atividades de lazer<sup>54</sup>. Para a família, essa internação era temporária, durando apenas o tempo necessário para que pudesse reorganizar suas condições de moradia, conseguir um emprego, curar-se de uma doença, entre outras situações. Nessa lógica, especialmente para pais e mães, esses orfanatos se constituíam em internatos onde os filhos estariam, muitas vezes, em melhores condições do que no seio da própria família.

Em 1985, no município de Chapecó, ainda à luz do Código de Menores, de 1979, foi inaugurado o Centro Educacional Regional – CER, destinado ao internamento de adolescentes infratores. Fazendo parte dessas instalações havia o Centro de Internamento Provisório – CIP, para a contenção dos adolescentes - a quem se atribuía a autoria de ato infracional, enquanto aguardavam sentença judicial.

---

<sup>54</sup> Claudia Fonseca, em seu livro *Caminhos da Adoção*, (1995), discorre sobre essa questão. No seu estudo, feito em uma vila da periferia de Porto Alegre (RS), revela a visão das famílias pobres quanto ao encaminhamento de seus filhos para a FEBEM como forma de proporcionar-lhes acesso à educação formal.

O CER foi organizado em um bairro mais afastado do centro, sendo reconhecido pela população como a “FEBEM”. Também eram atendidas crianças e adolescentes em regime de semi-internato. Assim, era reforçada a doutrina da situação irregular, condição a partir da qual, independente da situação vivenciada, esses eram considerados “culpados”, sendo tratados e/ou atendidos pela maioria dos profissionais que ali atuavam a partir dessa compreensão.

Naquele período, ainda segundo a profissional entrevistada, muitas crianças e adolescentes em situação de abandono e moradores na região oeste, eram encaminhadas ao Centro Educacional Dom Jaime de Barros Câmara, localizado em Palhoça, no litoral catarinense, espaço este que acolhia esse segmento da população de todo o estado. No mesmo município se localizava o Centro Educacional São Gabriel, destinado a atender a população infanto-juvenil proveniente de todo o estado, portadora de alguma deficiência, de famílias com dificuldades para oferecer cuidados ou com vínculos familiares tênues.

Os adolescentes infratores de todo o estado, identificados como de alta periculosidade devido ao tipo de infração, considerado como “crime” ou, por serem reincidentes, eram encaminhados ao Centro Educacional São Lucas, localizado em São José, município da grande Florianópolis. Anexo ao mesmo funcionava o Centro Educacional São Mateus, com a mesma estrutura do CER, sendo destinado também a adolescentes em conflito com a lei, do sexo feminino.

Nesse período, em Chapecó, muitas crianças deixadas para adoção no hospital - e que o Fórum de Justiça não conseguia encaminhar de forma mais imediata para famílias substitutas que as acolhessem - eram atendidas pela creche do Hospital Santo Antônio. Assim, essa creche, durante um lapso de tempo, funcionou como se fosse um abrigo, uma vez que muitas crianças permaneciam nesse espaço por vários meses, até que uma situação mais definitiva fosse viabilizada.

Segundo uma das assistentes sociais entrevistadas para esse trabalho, era comum, naquela década, os profissionais que atuavam na área da criança e do adolescente em Chapecó (assistentes sociais e juízes, especialmente) acolherem, em suas casas, crianças e adolescentes, às vezes, aguardando meses até que uma solução fosse encontrada e a criança encaminhada.

Com a aprovação da Lei 8069/90, o atendimento a crianças e adolescentes foi revisto e modificado na perspectiva do reordenamento proposto pela nova legislação em vigor. A participação dos profissionais vinculados à FUCABEM foi muito intensa na construção de alternativas viáveis para as crianças e adolescentes do Oeste Catarinense. Consideramos importante reconhecer e registrar a participação efetiva de inúmeros profissionais vinculados não só à FUCABEM como a outros órgãos e entidades, na luta em favor dos direitos de crianças e adolescentes. Inúmeros desses profissionais foram incansáveis na consolidação de argumentos e discussões que culminaram com a aprovação do Estatuto. Posteriormente, esse envolvimento também foi importante para a criação dos instrumentos necessários à descentralização da política da criança e do adolescente, principalmente o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, cuja lei de criação, aprovada em 16 de dezembro de 1991, foi resultante de um processo intenso de discussão e participação.

No início da década de 1990, agora sob a vigência do Estatuto, a indicação era de que os adolescentes moradores no Oeste Catarinense fossem atendidos no CER de Chapecó. Este contemplaria uma ala para adolescentes autores de ato infracional e outra ala destinada ao acolhimento em regime de abrigo. Houve dificuldades operacionais para concretizar essa proposta de viabilizar as duas medidas num mesmo espaço físico. Aliada às dificuldades de estrutura física, as constantes greves de servidores, em função da luta por melhores salários, também foram um fator limitante que inviabilizou a concretização das duas medidas num mesmo espaço. Com a

extinção da FUCABEM, os funcionários do CER foram relotados na Penitenciária Agrícola de Chapecó e na Delegacia Regional de Polícia Civil.

No âmbito da política da Criança e do Adolescente, houve um intenso movimento local para a constituição do seu reordenamento no município. Diversas entidades da sociedade civil, representantes de órgãos governamentais dos três níveis de governo e profissionais de várias áreas participaram das discussões e da criação da proposta de lei para a organização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e do Conselho Tutelar - CT. Esse mesmo processo participativo foi instituído mais tarde para a consolidação da Política de Assistência Social.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, órgãos que, segundo o Estatuto, são responsáveis pela política destinada à população infanto-juvenil em nível local foram criados em Chapecó em 1991. Em 22 de abril de 1992, os primeiros conselheiros de direitos do município foram nomeados, sete destes representando o poder público e sete representando a sociedade civil. A primeira eleição para o Conselho Tutelar, contudo, ocorreu em 1993. Os poucos dados existentes sobre esse período indicam que o atendimento à população infanto-juvenil, apesar de apresentar alguns avanços em relação à década anterior, ainda trazia fortes resquícios de tutela e de assistencialismo, não incorporando, como fundamento e princípio, a compreensão de crianças e adolescentes como cidadãos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento. Entretanto, é imperativo reconhecer que havia uma preocupação por parte do município com o atendimento das crianças e adolescentes, uma vez que existiam programas sócio-educativos<sup>55</sup> voltados a essa população,

---

<sup>55</sup> Mesmo antes de a Frente Popular assumir a administração do município Chapecó já contava com programas sócio-educativos destinados à população infanto-juvenil. Esses programas atuavam como atividade complementar à escola, numa perspectiva de reforço escolar. Em geral não se compreendia os programas como um espaço de educação para a cidadania, para a emancipação dos sujeitos com os quais atuavam, ao contrário, eram percebidos como uma atividade secundária, na qual as crianças e adolescentes ficavam ocupados por não terem outras alternativas e para não ficarem nas ruas.

oferecendo atividades complementares à escola, especialmente o reforço escolar.

No espaço físico em que o CER funcionou durante sete anos (1985-1992), foi criado, em 1993, o Abrigo Municipal de Chapecó possibilitando a proteção especial às crianças e aos adolescentes que necessitavam de abrigo. Infelizmente, não localizamos nos arquivos da Prefeitura Municipal um projeto detalhado especificando seus objetivos e estratégias. Entretanto, como a implementação do mesmo foi financiada pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, acreditamos que a sua referência fosse a lei 8069/90.

O município, tradicionalmente, apresentava uma certa preocupação com o atendimento da população infanto-juvenil, contudo, é a partir da administração popular de 1997, que se aprofunda o trabalho através da compreensão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Em 1998 aconteceu nova alteração na legislação municipal, sendo aprovada a lei nº 3918/98, que promoveu alterações na perspectiva de aproximar ainda mais as ações do município aos princípios estabelecidos na lei 8069, de 1990.

Em 1997, quando a Frente Popular<sup>56</sup> assumiu a Prefeitura Municipal de Chapecó, já existiam no município sete programas sócio-educativos municipais voltados à população infanto-juvenil. Segundo um relatório da gestão anterior, existente no Departamento da Criança e do Adolescente, em torno de quatrocentas (400) crianças e adolescentes foram atendidos nesses programas no ano de 1996.

Nesse período, a questão da infância em situação de rua era a que mais incomodava a sociedade chapecoense, havendo cobranças constantes da população para a resolução desse “problema”. Algumas sugestões apresentadas ao Departamento da Criança e do Adolescente não escapavam ao escopo menorista. Uma entidade se propunha a construir uma pequena

---

<sup>56</sup> Frente Popular é a coligação de vários partidos de esquerda para disputa da Prefeitura Municipal de Chapecó.

olaria onde os adolescentes receberiam alimentação e roupas. Em troca trabalhariam na produção de tijolos e, ao final de um período, receberiam uma cota de material para construir a casa de suas famílias. Outra proposta previa a construção de uma espécie de retiro em um bairro distante da cidade, com muros altos que impedissem as fugas. Ali a criança e o adolescente teriam todas as suas necessidades satisfeitas: poderiam estudar, brincar, se profissionalizar, só não poderiam sair daquele espaço. Em outras palavras: a opinião pública desejava que as crianças e adolescentes fossem retiradas das ruas, sem uma preocupação maior quanto aos seus direitos ou seu bem-estar.

A administração municipal daquela época, por sua vez, tinha o entendimento de que não se poderia intervir isoladamente nessa problemática, sendo fundamental ampliar o atendimento também para as famílias das crianças e adolescentes, tendo como parâmetros os princípios estabelecidos pela política de assistência social e do próprio Estatuto. Além disso, se entendia como importante trabalhar com a perspectiva de prevenção e não apenas com as conseqüências das situações de vulnerabilidade vivenciadas por parcela significativa da população.

A partir dessa lógica, os programas existentes foram reestruturados, novos programas governamentais foram criados, bem como foram firmados convênios com várias entidades não-governamentais, ampliando sensivelmente o número de crianças e adolescentes atendidos<sup>57</sup>.

Apesar de espaço privilegiado para o atendimento, especialmente àqueles com algum tipo de direito violado, a Secretaria de Assistência Social e Habitação - SASH não é a única a desenvolver programas de atendimento à população infanto-juvenil.

Nessa perspectiva, é importante reconhecer as ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde, pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Departamento de Cultura, bem como pela Secretaria Municipal de

---

<sup>57</sup> Não é possível, no âmbito deste trabalho, aprofundar a discussão sobre a política de atenção a crianças e adolescentes, que certamente renderia outros estudos importantes para a comunidade chapecoense.

Esportes, que vêm realizando trabalhos especificamente voltados as crianças e aos adolescentes, pautados nas suas legislações específicas e, obviamente, na Lei 8069/90. A articulação dos trabalhos entre as várias secretarias municipais potencializam a garantia de direitos seja na educação, na saúde, na cultura, no esporte e no lazer.

A política da criança e do adolescente em Chapecó, por opção da administração municipal, pauta-se pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, “[...] que universaliza os direitos dos jovens” Vieira (1994, p. 18), como também pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS “[...] que universaliza os direitos sociais [...], sem prejuízo das demais legislações”, Vieira (idem) como a Lei nº 9394 de 20/12/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB e da Lei 8080 de 19/09/1990, Lei Orgânica da Saúde - SUS.

Na busca de otimizar seu trabalho e oferecer um serviço de qualidade e mais próximo da população usuária, a SASH ainda em 1998 começou um processo de análise, estudo e discussão sobre a política municipal de assistência social. O processo, que contou com a participação dos conselheiros municipais de assistência social, de representantes do Curso de Serviço Social da Unochapecó<sup>58</sup>, bem como com a equipe de profissionais da SASH, culminou com o reordenamento da secretaria em 1999. Assim, foram implantadas no município oito regionais de assistência social, sendo que posteriormente foi criada mais uma<sup>59</sup>. As regionais são unidades responsáveis por aproximar a política de assistência social da população, descentralizando-a para várias regiões do município, sendo oito no perímetro urbano e uma na área rural. As regionais são coordenadas por assistentes sociais que acompanham, direta ou indiretamente, através dos monitores

---

<sup>58</sup> O Campus de Chapecó da UNOESC, a partir de projeto aprovado no Conselho Estadual de Educação em 27/08/2002, passou a ser reconhecido como UNOCHAPECÓ.

<sup>59</sup> Regional de Assistência Social Caic (15 comunidades); Regional de Assistência Social Efapi (20 comunidades); Regional de Assistência Social Palmital (7 comunidades); Regional de Assistência Social Universitário (13 comunidades); Regional de Assistência Social Passo dos Fortes (11 comunidades); Regional de Assistência Social São Cristóvão (10 comunidades); Regional de Assistência Social Centro; Regional de Assistência Social Bormann (21 comunidades). A última Regional de Assistência Social a ser criada foi a do Bairro Cristo Rei (14 comunidades), em outubro de 2002;

sociais, todo o trabalho desenvolvido em sua região de abrangência. São desenvolvidas atividades com grupos de mulheres, idosos, pessoas portadoras de deficiência, famílias, grupos de trabalho, reuniões comunitárias, entre outras atividades, como plantão e visitas domiciliares. A regional do centro da cidade é a única que apresenta uma especificidade diferente em função das demandas que acolhe. Como no centro não existem grupos de trabalho, nessa regional estão centralizadas todas as solicitações de passagens e de benefícios eventuais.

Através das regionais de assistência social são realizados ainda os programas de apoio sócio-familiar, que buscam fortalecer as famílias na perspectiva de superação das vulnerabilidades a que estão submetidas. Nessa perspectiva, são oportunizados benefícios eventuais e circunstanciais, bem como se incentiva a busca de qualificação e capacitação através da participação no Movimento de Alfabetização – MOVA e do Programa de Educação de Jovens e Adultos – EJA, ambos desenvolvidos em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. As famílias ainda podem ser atendidas, através das regionais de assistência social nos seguintes programas:

Habitação – busca garantir o direito à terra urbanizada e à moradia através de vários Programas: Programa de Regularização Fundiária e Urbanização; Programa de Loteamentos Populares e Reassentamentos; Programa de Melhorias Habitacionais; PSH – Programa de Subsídios Habitacionais; e PAR – Programa de Arrendamento Residencial;

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – desenvolvido com base em um programa nacional a partir do qual as famílias recebem um valor mensal de R\$ 25,00 por crianças que mantêm na escola e na jornada ampliada. As crianças e adolescentes participam das atividades promovidas pelos programas sócio-educativos e as famílias participam de reuniões e grupos de discussão.

Geração de Trabalho e Renda – integrante da política de enfrentamento à pobreza, é um programa que enfatiza a organização coletiva a partir do Programa Empresa Mãe – Incubadora de Cooperativas Populares. Esse

programa prioriza o atendimento de grupos em maior grau de exclusão social (mulheres, famílias do programa renda mínima, famílias do PETI e de projetos habitacionais).

Programa Municipal de Complementação de Renda, que se divide em:

- Renda Mínima – possibilita uma complementação de renda mensal, no valor de 70% do salário mínimo, por um período de um ano, prorrogável por seis meses, articulado a um conjunto de ações sócio-educativas que tem por objetivos fortalecer os laços familiares e trabalhar a autonomia;
- Renda Cidadã – complementação no valor de 50% do salário mínimo destinado àquelas famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo e que tenham pessoas em situação de dependência, idosos em situação de vulnerabilidade, doentes crônicos, pessoas portadoras de deficiência que não acessem ao Benefício de Prestação Continuada - BPC;
- Renda trabalho – envolve famílias que possuem integrantes desempregados, mas em condições para a realização de atividades laborais. O adulto responsável pela família recebe um salário mínimo, uma cesta básica, vale transporte e contribuição previdenciária para prestar 36 horas semanais de trabalhos em obras sociais, sendo que em outras quatro horas semanais, deverá participar de cursos de formação profissional.

Todos os programas têm por objetivo promover o processo emancipatório dos sujeitos atendidos, oferecendo-lhes suporte na busca de melhores condições de vida.

Atualmente existem no município, sob a responsabilidade da SASH, através do Departamento da Criança e do Adolescente, três programas de medidas sócio-educativas, 13 programas sócio-educativos de prevenção, seis programas profissionalizantes, o Sistema de Abrigamento – composto pela Casa da Acolhida, por seis Casas Lares, e as Famílias Substitutas, todos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, conforme organograma (anexo 4).

O programa de medidas sócio-educativas é destinado aos adolescentes autores de ato infracional, sempre determinadas pelo Juiz da Infância e Juventude, estando organizadas no artigo 112 do Estatuto da seguinte maneira:

- I – advertência;
- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviços à comunidade;
- IV – liberdade assistida
- V – inserção em regime de semi-liberdade;
- VI – internação em estabelecimento educacional
- VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

As medidas I e II são encaminhadas pelo Juizado da Infância e Juventude, já as medidas de III a VI são de responsabilidade do estado que realiza convênios com os municípios para a sua operacionalização. No município de Chapecó, as medidas estão organizadas em um programa que realiza um acompanhamento aos adolescentes, buscando oferecer-lhes oportunidades para resgatar vínculos com a família e a sociedade. A medida de Prestação de Serviços a Comunidade – PSC é operacionalizada em 144 entidades cadastradas<sup>60</sup>, onde os adolescentes podem desenvolver o compromisso, a responsabilidade e a consciência social. Um psicólogo do município é o responsável por essa medida e apóia os profissionais das entidades no trabalho direto com os adolescentes.

O mesmo psicólogo também é responsável pela medida de Liberdade Assistida Comunitária – LAC. Com essa medida os adolescentes são acompanhados de perto pelos orientadores comunitários, também apoiados pelo profissional do programa. Os orientadores comunitários têm a função de guardiões do adolescente, devendo orientá-los e apoiá-los em suas necessidades e nas de sua família.

---

<sup>60</sup> Entre as entidades cadastradas estão: escolas públicas, centros de educação infantil, policlínicas municipais, associações de moradores, programas sócio-educativos, centro de convivência do idoso, albergue e secretarias municipais.

Nessas duas modalidades de medidas, sempre que necessário, as assistentes sociais das regionais de assistência social do município são acionadas para o trabalho, seja junto ao adolescente, seja junto às famílias.

A medida de semi-liberdade ainda não foi implantada no município existindo apenas o projeto; este aguarda recursos para sua operacionalização.

Quanto à medida de internamento, é desmembrada em duas modalidades: a oferecida pelo município, no Centro de Internamento Provisório – CIP e a de responsabilidade direta do governo estadual, no Centro Educacional Regional – CER. O CIP<sup>61</sup>, como o nome dá a entender, é um espaço provisório onde o adolescente fica privado de liberdade. O espaço físico é precário, existindo 10 celas individuais onde os adolescentes dormem. Dependendo de indicação judicial, podem cumprir medida restritiva, ou seja, ficam impossibilitados de circularem pelos demais cômodos do local, que se restringem a um refeitório – que também é a sala de televisão de atividades - e a uma quadra de esportes. Também existe uma sala para os monitores, à qual os adolescentes não têm acesso. A medida pode ser cumprida por um período máximo de 45 dias, prazo em que o juizado deverá decidir qual medida posterior será determinada ao adolescente. No período de internamento no CIP, o adolescente recebe apoio pedagógico e participa de atividades artísticas e esportivas. Infelizmente há situações em que o adolescente fica até três meses aguardando uma definição judicial ou aguardando vaga no CER.

O CER, situado ao lado da Penitenciária Agrícola de Chapecó, é um espaço mais amplo e aberto. São oferecidas oficinas de trabalhos manuais, atividades artísticas e apoio pedagógico. O espaço físico é amplo e os adolescentes podem andar livremente, respeitados os limites impostos pelas normas institucionais, tanto no prédio como na área de terra existente. O adolescente pode permanecer nessa medida pelo prazo máximo de 03 anos,

---

<sup>61</sup> O CIP é desenvolvido no município mediante convênio com a Secretária de Estado de Segurança Pública e defesa do Cidadão. O município é responsável pelo pessoal que atua no programa e o Estado pela estrutura física e subsídios para alimentação e material didático.

sendo que a cada 06 meses a assistente social realiza um Estudo Social, ouvindo os demais profissionais da equipe, e o encaminha ao juiz que, analisando a situação do adolescente, pode reduzir o tempo da sua permanência na medida, liberando-o ou designando uma nova medida não restritiva de liberdade, como o PSC ou o LAC.

Os programas sócio-educativos de prevenção, oferecidos a crianças e adolescentes de 07 a 18 anos, são realizados com o objetivo de oferecer atividades sócio-pedagógicas, em horário complementar ao da escola, com oficinas de cidadania, artes, dança, música, teatro, brinquedoteca, esportes e lazer. Os programas, que são iniciativa do município e/ou conveniados com organizações não-governamentais, localizam-se em vários bairros atendendo a uma população diversificada. As atividades, segundo documentos da SASH e a fala da diretora do Departamento da Criança e do Adolescente, são realizadas a partir de eixos temáticos<sup>62</sup>, construídos após o estudo de cada realidade em que os programas estão situados. Procura-se, sempre, resgatar a auto-estima e a valorização das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, que merecem atenção e respeito.

Partindo dos mesmos princípios, os seis programas com oficinas profissionalizantes atendem adolescentes com idade entre 14 e 18 anos. As oficinas buscam promover o desenvolvimento de algumas aptidões manuais, mas especialmente buscam o desenvolvimento intelectual, político e afetivo do adolescente. Os adolescentes aprendem a se relacionar com o público, a

---

<sup>62</sup> A cada início de ano a equipe responsável pelo trabalho com crianças e adolescentes sai a campo buscando aprofundar conhecimentos sobre a realidade da região onde estão intervindo, para tanto realizam visitas domiciliares, entrevistas com as famílias, participam de atividades na comunidade. Assim, são identificados valores, compromissos, responsabilidades, expressões, elementos da cultura da comunidade, suas potencialidades, seus problemas. A partir daí começam a planejar as atividades, definindo os eixos temáticos surgidos da realidade. Dessa forma, num ano uma comunidade pode indicar a necessidade de discutir o trabalho infantil, em outra pode surgir a questão da habitação, etc. Tendo os eixos definidos, todas as atividades serão desdobradas em função dele. Então as oficinas de música, teatro, dança, artes, entre outras, vão explorar esta temática identificando seus nexos com as questões mais amplas da realidade do município e do país, refletindo com as crianças e adolescentes como essas questões se manifestam e como podem ser superadas. O trabalho das oficinas tem por objetivo, principalmente, a emancipação dos usuários e o fortalecimento de suas potencialidades.

assumir iniciativas e compromissos éticos. São valorizados como sujeitos críticos e criativos. As atividades compreendem as seguintes áreas: jardinagem e paisagismo, com noções de fruticultura e horticultura; lavagem de carros; noções básicas de marcenaria; reciclagem de papel; informática.

Em nossa avaliação as áreas em que são oferecidas a profissionalização ainda são limitadas e vinculadas a atividades “subalternas” na divisão sócio técnica do trabalho, questão que deve ser superada, na perspectiva de oferecer aos adolescentes elementos para que possam disputar oportunidades de trabalho em melhores condições de igualdade com o grupo social que tem maiores oportunidades de acesso a educação formal. Em outras palavras é preciso investir em uma perspectiva de profissionalização emancipatória, que possibilite oportunidades concretas de acesso ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva, não se pode prescindir da educação formal.

Outro espaço importante no atendimento em Chapecó é o Centro de Atendimento às Vítimas de Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil – CEVIVI. O CEVIVI, como integrante da rede de proteção, desempenha um importante trabalho na defesa dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de exploração e abuso sexual, bem como a suas famílias. O Centro conta com o trabalho direto de uma assistente social, que coordena o programa, duas psicólogas, uma advogada e uma secretária. Essas profissionais buscam fortalecer a convivência familiar e comunitária, auxiliando a família na construção de alternativas que possibilitem um melhor convívio. Além do atendimento às vítimas, o programa vem atendendo adolescentes abusadores, entendendo-os também como vítimas de um processo. Compreende-se que apenas a responsabilização do adolescente abusador, sem um acompanhamento e apoio sistemático, que rompa com as condições anteriormente estabelecidas, não permitirá a superação de sua condição de abusador. Os profissionais do CEVIVI buscam, com seu trabalho, entrar e intervir neste circuito que pode contribuir para a não revitimização.

Os adultos abusadores ainda não recebem qualquer tipo de atendimento no município. Sendo adultos ou adolescentes, os abusadores sofrem processo crime que é impetrado pelo Conselho Tutelar ou pelo Ministério Público. A advogada que atua no CEVIVI acompanha todo o processo, controlando os prazos e orientando as vítimas no trato das questões legais. A exemplo de outros programas municipais, o CEVIVI busca desenvolver seu trabalho em articulação com os demais serviços e programas da prefeitura municipal ou outras entidades do município.

Às crianças e aos adolescentes em trajetória de rua e drogadição, bem como àquelas vítimas de violência e exploração sexual, são oferecidos programas de proteção. A porta de entrada nesse processo de inclusão é o serviço de educação social de rua. Um profissional realiza a primeira abordagem com a criança e/ou adolescente em situação de rua. Após a criação de vínculos, inicia-se um processo de motivação para a saída das ruas, que pode se dar através do retorno à família de origem ou pelo ingresso na rede de proteção oferecida pela SASH.

Para cuidar especialmente das crianças e adolescentes que vivem situações de abandono, o município reestruturou sua forma de atender crianças e adolescentes em medida de abrigo. Esta alteração no sistema iniciou ainda em 1997, com a instituição dos abrigos domiciliares e se consolidou em 2002, com a aprovação do sistema de abrigamento, discussão que apresentaremos no próximo item.

### **3.2. O sistema municipal de abrigamento**

Embora o abrigo municipal de Chapecó tenha iniciado suas atividades em 1993, não encontramos documentos sobre sua forma de funcionamento desde esse ano até 1997. Depoimentos de pessoas que trabalhavam no abrigo indicam que poucos monitores atuavam diretamente com as crianças e

adolescentes ali atendidos. Uma das pessoas entrevistadas informou que antes o número de funcionários era pequeno, divididos nos três turnos. Atuavam em torno de 4 monitores em cada turno diurno e 2 no turno noturno. O número de crianças e adolescentes variava entre 30 e 40 ao mês, algumas em caráter transitório e outras com poucas perspectivas de retorno à família de origem ou mesmo de adoção. Não havia um atendimento diferenciado por faixa etária, sendo que apenas os bebês ficavam no berçário; as crianças maiores de 3 anos e os adolescentes, no período em que não estavam na escola, ficavam juntos brincando ou vendo televisão.

Quando a Frente Popular assumiu a administração municipal em 1997, uma das primeiras iniciativas na área da assistência social foi organizar o abrigo municipal. Uma coordenadora foi indicada e ampliou-se o número de monitores para o trabalho direto com as crianças e adolescentes. Foram organizadas equipes para trabalhar com as crianças, respeitando-se suas especificidades. Foi constituída, assim, uma equipe para atender os bebês, uma outra para trabalhar com as crianças, outra ainda para atuar junto aos adolescentes, além da atuação da coordenadora, de uma auxiliar administrativa, de uma auxiliar de enfermagem e de um motorista, totalizando 38 servidores que atendiam em período integral. A estrutura física, que apresentava problemas, sofreu reparos. Os espaços foram reorganizados e decorados.

A identificação de que praticamente todo o pessoal da prefeitura, que trabalhava com crianças e adolescentes naquele período, desconhecia o Estatuto da Criança do Adolescente foi algo que deixou perplexa a equipe de dirigentes da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação. Essa constatação levou à organização de treinamentos periódicos, envolvendo todos os funcionários vinculados ao Departamento da Criança e do Adolescente.

Além desses treinamentos, a coordenação do abrigo municipal organizou grupos de estudos e reflexões sobre o trabalho específico desenvolvido naquela unidade do departamento. Esses momentos de discussão fortaleceram o envolvimento dos monitores, não apenas com as

atividades que desempenhavam, pois passaram a se sentir mais responsáveis pelas crianças e adolescentes com os quais trabalhavam, melhorando vínculos afetivos e qualificando o atendimento desenvolvido.

Também foi iniciada uma aproximação com a escola e com a creche em que eram atendidos crianças e adolescentes do abrigo, buscando relacionar os serviços e ações desenvolvidas de uma forma mais significativa, tendo em vista a situação dos abrigados, respeitando a especificidade da circunstância e, também, dos sujeitos envolvidos, sem estigmatizá-los, e revendo algumas posturas que dificultavam o interesse desses pelas atividades oferecidas e desenvolvidas na escola. Especialmente os professores, a exemplo da comunidade onde o abrigo estava localizado, demonstravam um grande preconceito em relação às crianças e adolescentes, identificando-os como “os menores da FEBEM”. Várias reuniões e debates foram realizados na perspectiva de contribuir na superação dessa visão equivocada, exigindo da equipe do abrigo disposição e compromisso com a doutrina de proteção integral.

Diante das alterações que começaram a acontecer na política de atendimento à criança e ao adolescente no município, julgou-se oportuno que todos os programas passassem a ter um nome que lhes desse identidade. Assim, de acordo com uma das entrevistadas, foi desencadeado um processo participativo para escolha dos nomes dos programas, sendo que o abrigo municipal, a partir de uma escolha participativa de seus moradores e funcionários, passou a se chamar *Abrijo Municipal Tempo de Ser Criança*.

Ainda em 1997 foi organizada a *Casa Lar dos Meninos*, funcionando num pequeno espaço localizado ao lado do prédio onde estava instalado o abrigo municipal. Essa Casa Lar, na verdade, ainda não havia se constituído em um espaço diferenciado do abrigo, como mais tarde passou a ser. Naquele momento ela era apenas um espaço físico exterior à estrutura do abrigo, onde os meninos dormiam e realizavam algumas poucas atividades. Tal modificação ocorreu em função do entendimento, por parte da equipe do programa, de que era complexo e difícil acolher adolescentes de ambos os sexos na mesma estrutura física. Para a equipe do abrigo, era muito difícil

trabalhar com os adolescentes. Duas questões estavam presentes: as manifestações de autonomia e independência que os adolescentes demonstravam, mais especialmente o interesse que alguns passavam a apresentar pelo sexo oposto, sendo difícil administrar as paqueras e os namoros que começavam a acontecer; e, de outro lado, uma certa resistência em aprofundar discussões que pudessem subsidiar a intervenção profissional, considerando os adolescentes em sua totalidade, inclusive compreendendo a necessidade de afeto, de carinho, de vivência e expressão de sua sexualidade.

A separação por sexo e idade foi realizada, entretanto muitas ações eram feitas conjuntamente a exemplo das atividades de artes ou apoio pedagógico, bem como as refeições que eram realizadas no abrigo. Uma equipe de monitores, subordinada à coordenação do abrigo municipal, se revezava nos plantões da casa lar, que não se constituía em uma estrutura diferenciada, tal qual as casas lares que foram organizadas posteriormente. Alguns meses depois, a casa lar dos meninos, ainda com o trabalho de monitores em regime de plantões, foi transferida para outro bairro residencial de Chapecó, em uma casa alugada pela prefeitura municipal.

Em 1998, a partir de análises e avaliações realizadas junto à equipe do Departamento da Criança e do Adolescente, e do Abrigo Municipal, contando com as contribuições do Serviço Social do Fórum de Justiça, do Juizado da Infância e Juventude e do Conselho Tutelar, altera-se a dinâmica de atendimento da Casa Lar dos Meninos. A coordenadora do sistema de abrigamento informa que as pessoas que contribuíram com o projeto partiram da compreensão de que era importante um atendimento personalizado, mas era também fundamental, além de seu espaço e das suas coisas, que os adolescentes vivenciassem relações familiares que pudessem dar-lhes um suporte emocional mais sólido. A equipe entendia ser fundamental viabilizar a criação de vínculos afetivos mais consistentes e duradouros dos adolescentes entre si e com as pessoas que trabalhavam com eles. É importante dizer que os adolescentes participaram das discussões que

culminaram com a mudança na estrutura da casa lar, sendo envolvidos no processo pela equipe do abrigo municipal.

A partir daí consolida-se a Casa Lar dos Meninos, rompendo com a lógica, até então vigente no abrigo municipal, e agora contando com a presença de um casal que deveria acolhê-los como seus filhos. Assim, foi selecionada uma servidora da Prefeitura Municipal, que tinha uma ampla experiência de trabalho com adolescentes. O casal (a servidora e seu namorado) acolheu oito adolescentes, constituindo uma família.

A casa onde os meninos moravam recebeu os móveis do casal, que deu seu toque pessoal ao ambiente, rompendo com a característica de instituição existente até então. A servidora continuou a receber seu salário, sendo que o aluguel e as despesas com água, luz e gás de cozinha corriam por conta da prefeitura, que ainda oferecia alguns itens de alimentação. O casal passou a receber um salário mínimo por adolescente acolhido, sendo que este recurso deveria subsidiar as despesas com alimentação, roupas, calçados, medicamentos e demais necessidades dos meninos.

De acordo com a diretora do Departamento da Criança e do Adolescente, a partir da experiência da Casa Lar dos Meninos, em 1999, foi iniciada a mesma dinâmica com adolescentes do sexo feminino. Percebeu-se com a experiência anterior que a organização de uma casa lar, onde os meninos pudessem ter seu espaço, sua individualidade, por mais que dividissem o quarto com outros garotos, foi uma experiência bastante positiva. Assim, julgou-se oportuno adotar o mesmo padrão com as meninas.

A constituição da Casa Lar das Meninas não foi muito diferente do que ocorreu com os garotos. Quando a equipe percebeu que deveria constituir uma casa lar para as meninas começou a viabilizar a estrutura física e a identificar quem assumiria a tarefa de acompanhá-las. As meninas, a exemplo dos meninos, também participaram do processo de organização de sua nova casa. Uma servidora do abrigo municipal, que atuava como servente, e que mantinha uma importante relação de confiança e afeto com elas, foi a indicada. Esta, juntamente com seu companheiro e seus dois

filhos, foi morar com as adolescentes em uma casa da prefeitura municipal, localizada em um bairro residencial do município.

O Abrigo Municipal Tempo de Ser Criança, assim, ficou com o compromisso de acolher crianças de 0 a 12 anos de idade. De acordo com a coordenadora do Sistema de Abrigamento de Chapecó, foi em 2001 que se aprofundaram as discussões que culminaram com a atual estrutura de atendimento a crianças que necessitam de abrigo no município. Até esse período o abrigo municipal atendia, em média, 40 crianças ao dia, sendo que no mês atendia em média de 60 a 70 crianças e adolescentes. As crianças, independentemente da situação em que se encontravam, eram encaminhadas ao abrigo, que não tinha condições de oferecer um atendimento adequado àqueles que vinham diretamente das ruas, aos usuários de drogas ou aos portadores de alguma deficiência. A estrutura física não permitia, e nem mesmo havia um grupo de profissionais que pudessem dar conta dessa demanda.

O depoimento da coordenadora do sistema de abrigamento permite identificar as dificuldades enfrentadas pelos profissionais que atuavam na medida de abrigo de Chapecó, naquele período:

*Não dava conta. Eu via que precisava de reformas e comecei a pedir dinheiro. Demorou um pouco, mas conseguimos. Naquele período o abrigo não tinha psicólogo, não tinha pedagogo, não tinha uma equipe de enfermagem, nem uma equipe técnica para atender essa demanda. Tínhamos apenas os monitores e uma coordenação [...]. As crianças e as adolescentes que vinham com drogas e que não estavam habituadas com o abrigo acabavam comprometendo o trabalho que realizávamos, pois acabavam envolvendo quem já estava aqui há mais tempo. (Coordenadora do Sistema de Abrigamento de Chapecó).*

Essas questões levaram a equipe a reavaliar o trabalho que vinha realizando e a pensar em estratégias que pudessem qualificar suas ações. Essas reflexões culminaram com a organização da Casa da Acolhida, que é

uma estrutura de passagem entre a rua e a família de origem ou entre uma das modalidades da medida de abrigo para aquelas crianças e adolescentes com forte vínculo com a rua e com as drogas.

A porta de entrada para a Casa da Acolhida é o programa de Educação de Rua. O educador social de rua faz a primeira abordagem com as crianças e adolescentes, estabelece vínculos e investe na perspectiva de esses saírem da rua, oferecendo-lhes alternativas, como retorno à família de origem e participação nos programas municipais sócio-educativos de prevenção, ou o ingresso no sistema de abrigamento municipal e seus possíveis desdobramentos, sendo a casa da acolhida a primeira etapa para esse acesso.

A Casa da Acolhida é um espaço de passagem, que oferece atendimento social, psicológico e pedagógico a crianças e adolescentes. Um casal acolhe as crianças e os adolescentes, entretanto, devido à delicadeza desse momento, uma assistente social e uma psicóloga trabalham na casa oito horas diárias, realizando atividades que visem à elevação da auto-estima e à valorização dessas crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos. Essas profissionais desenvolvem um trabalho direto com a população usuária, investindo mais enfaticamente na possibilidade de resgate dos vínculos familiares, o que nem sempre é possível. No momento da presente investigação, o casal que morava na casa não tinha uma relação muito próxima com as crianças e os adolescentes, cuidando mais de questões como alimentação e infra-estrutura física<sup>63</sup>. No período noturno é o casal que fica diretamente responsável por eles. Nas situações em que se percebe o rompimento dos vínculos familiares, investe-se na possibilidade de ingresso no sistema de abrigamento municipal. Em geral, primeiramente a

---

<sup>63</sup> Segundo depoimento da diretora do Departamento da Criança e do Adolescente, após o início de nossa pesquisa, foi redimensionado o papel do casal na Casa da Acolhida, que passou a construir uma relação mais próxima e afetiva com as crianças e adolescentes, numa perspectiva de constituir laços familiares. A psicóloga da Casa da Acolhida iniciou um trabalho de grupo com as mães dos frequentadores da casa da acolhida, onde se ensina artesanato. Também foi incorporado ao programa um psiquiatra que trabalha, entre outras questões, a dependência química.

criança ou adolescente vai para uma das casas lares e, dependendo da evolução, para um abrigo domiciliar ou mesmo para a adoção.

Segundo a assistente social da Casa da Acolhida:

*O primeiro trabalho nosso é buscar reatar os laços com a família de origem. Muitas vezes essas famílias estão em uma condição muito fragilizada e buscamos apoio das Regionais de Assistência Social. Quando há necessidade, e de acordo com as possibilidades, as famílias são inseridas nos programas municipais, indo desde as políticas de enfrentamento à pobreza até as de habitação.*

A Casa da Acolhida se caracteriza como o primeiro espaço de abrigamento dentro do sistema, ainda que transitório e mais flexível, a medida que há uma maior tolerância quanto às saídas e retornos a casa, uma vez que se busca, inicialmente, o fortalecimento de vínculos, que nesse momento ainda são bastante tênues. Superada<sup>64</sup> a etapa da Casa da Acolhida, a criança e ou adolescente que não retorna à família de origem é encaminhado para o Sistema de Abrigamento.

Outra alteração importante no sistema, que começou a ser implementada em junho de 2002, foi a instituição das casas lares também para as crianças. As profissionais do sistema de abrigamento municipal, a partir de observações do trabalho com adolescentes nas casas lares e da determinação do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente quanto ao atendimento em abrigos, que deve ser personalizado e em pequenos grupos, começou a perceber que poderia ser interessante organizar a mesma estrutura das casas lares dos adolescentes para as crianças. Iniciaram-se, então, as discussões e logo se percebeu que a idéia era interessante. Sendo

---

<sup>64</sup> Não existe um prazo determinado para que a criança e/ou adolescente permaneça vinculado à Casa da Acolhida, cada um tem seu próprio tempo, seu próprio movimento e ritmo. Alguns, a partir do trabalho realizado pela equipe, fazem a opção de retornar à família de origem, outros vão para alguma casa lar ou ainda para uma família substituta, também há aqueles que não conseguem romper o vínculo com a rua fazendo um movimento de idas e vindas na própria Casa da Acolhida.

aprovada junto aos setores da prefeitura municipal, começaram-se as discussões junto ao Judiciário, ao Ministério Público, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho Tutelar do Município. Aprovada a proposta, foram iniciados os diálogos com as crianças, explicando para elas como sua nova casa funcionaria, como iriam ser constituídas as novas famílias, como se organizariam nas suas novas casas e com suas famílias. As crianças, a exemplo do que ocorreu com os adolescentes participaram ativamente do processo de mudança ocorrido no Sistema Municipal de Abrigamento. Sobre esse envolvimento das crianças, a coordenadora do sistema de abrigamento assim se posiciona:

*Foi uma experiência muito bonita. Elas estavam tão motivadas, tão felizes por terem uma família..., estavam radiantes. Conversavam entre si e ficavam pensando qual seria o grau de parentesco entre elas. Ficavam pensando como seria a nova mãe que teriam e ficavam planejando como seria na sua nova casa. (Coordenadora do sistema de abrigamento)*

O envolvimento das crianças e dos servidores do *Abrigo Municipal Tempo de Ser Criança* foi muito importante para a consolidação das novas famílias que foram constituídas. As mães selecionadas são servidoras da Prefeitura Municipal de Chapecó. Uma delas possuía uma casa que, aos poucos, foi sendo ampliada para comportar com conforto os novos integrantes da família. Duas casas foram alugadas pela Prefeitura Municipal considerando as necessidades que as famílias tinham. Quando as casas estavam organizadas para acolher as famílias, as mudanças foram realizadas. Primeiramente foram instituídas 3 casas lares para as crianças; entretanto, alguns dias depois, outra teve que ser organizada para acolher um grupo de seis irmãos, que ingressaram no abrigo e que tinham uma expectativa muito remota de retorno à família de origem.

Desde então as quatro casas lares acolhem crianças em sua capacidade máxima, ou seja, seis crianças, sendo que, em alguns momentos,

esse limite é superado. Para as mães entrevistadas, a experiência de acolher crianças e oferecer-lhes uma oportunidade diferente do que teriam, se estivessem em um abrigo tem sido gratificante.

*Desse tempo que eu trabalho na prefeitura, que são 14 anos, eu sempre sonhava em fazer um trabalho assim. E só agora a gente viu a necessidade e abriu essas Casas Lares. Eu acho que isso devia ter sido feito há muito tempo. Eu acho que esse trabalho tá bem legal. (Mãe de uma casa lar).*

O envolvimento e compromisso dessas mulheres que assumiram a responsabilidade de acolher crianças e adolescentes em seus lares estão também expressos no seguinte depoimento da mãe de uma das casas lares:

*“Olha, eu acho que as coisas boas que existem... é você ver as crianças, mesmo não sendo um irmão do outro, se tratarem como irmãos e terem respeito. Eles dividem o que eles têm e o amor que eles têm um com o outro [...] de a gente sentir que é uma família, né? [...] O respeito que eles têm pela gente... o respeito com as pessoas que chegam na casa.... Eles, ficam olhando assim, com os olhos que brilham. [...]. Eu acho que eles nunca tiveram uma família de verdade. Eu acho que não, né? Um pai e uma mãe eles tinham. Mas hoje [...], você dá atenção, você dá carinho”. (Mãe de uma casa lar).*

Esse reordenamento na organização da Medida de Abrigo, inicialmente com a instituição da Casa Lar dos Meninos, depois com a Casa Lar das Meninas, culminando com a Casa da Acolhida e as casas lares das crianças, foi resultado da observação e de reflexões sobre a experiência dos Abrigos Domiciliares, que é outra modalidade de acolhimento dentro da organização do Sistema Municipal de Abrigamento.

O Programa Abrigo Domiciliar foi instituído no município através da lei municipal nº 3757, de 27 de junho de 1997. O programa, já no seu início, contava com o trabalho de uma assistente social que, além de selecionar as famílias que iriam acolher as crianças e adolescentes, também fazia todo o

acompanhamento necessário junto a essas famílias, orientando e apoiando-as em suas necessidades. O objetivo da lei foi oferecer a crianças e adolescentes, com vínculos familiares rompidos e com baixa expectativa de adoção, a oportunidade do convívio familiar. Após a lei ser sancionada houve uma discreta divulgação do programa. Discreta, pois havia o temor, por parte da equipe do Departamento da Criança e do Adolescente, de que o pagamento de um salário mínimo por criança e ou adolescente abrigado pudesse promover uma grande procura por parte de famílias mais interessadas no recurso que no bem-estar das crianças<sup>65</sup>.

As famílias que se inscreviam para o programa eram visitadas pela assistente social do Departamento que, após um detalhado estudo social, dava o parecer sobre a possibilidade ou não de a família acolher uma criança e ou adolescente. Após, discutia-se com a equipe do Conselho Tutelar e as assistentes sociais do Fórum de Justiça sobre qual criança e/ou adolescente deveria ser encaminhado àquela família. Feito o encaminhamento, a família recebia a visita da assistente social que buscava identificar como estava a situação da família e seu novo integrante, colocando à disposição todos os serviços da rede municipal, sejam na área da saúde, da educação ou da assistência social, entre outros que a família poderia necessitar e/ou solicitar. Em geral, essas visitas domiciliares eram bem vistas pelas famílias, que acolhiam a assistente social com respeito e consideração. Foi essa experiência que deu origem às casas lares. A ampliação do trabalho, agora apoiando também as casas lares e contando com a participação de uma psicóloga e uma pedagoga, iniciou apenas em 2002.

Para as famílias que acolhem crianças e adolescentes em regime de abrigo domiciliar, o programa é extremamente importante. Das quatro famílias substitutas que entrevistamos duas, ou seja 50% da amostra, acolheram em seus lares crianças e adolescentes com os quais têm algum

---

<sup>65</sup> É importante lembrar que a motivação financeira para acolhimento de crianças e adolescentes por famílias substitutas, no Brasil, acontece desde os tempos coloniais. Conforme Faleiros (1995), existem referências a essa prática desde o século XVI, quando amas de leite cuidavam e amamentavam as crianças até estas completarem três anos de idade.

parentesco. Uma das famílias é constituída por uma garota de dezenove anos, seu marido e duas irmãs dela por parte de mãe, uma de seis e outra de 14 anos. Com o falecimento da mãe, ocorrido em junho de 2002 em um acidente, quatro crianças ficaram órfãs. O pai das crianças havia falecido um mês antes da mãe. A família, irmã e avó, cada qual em sua casa, não tinham condições de acolher quatro crianças, devido às condições sócio-econômicas difíceis que enfrentavam. A solução encontrada foi inclui-las no programa abrigo domiciliar, sendo que a irmã mais velha ficou com as duas meninas e a avó com os dois meninos. Os irmãos, mesmo morando em casas separadas, se visitam com freqüência, mantendo laços familiares e afetivos.

*se não fosse esse programa não sei como ia ser. A gente não ia poder ficar com elas, nem minha avó, que me criou, ia poder ficar com os meninos. Acho que eles iam pro abrigo. [...] Eu acho melhor que eles fiquem com a gente, né? (Família Substituta).*

Em uma outra família, a situação identificada não foi muito diferente. Uma tia assumiu, com o apoio do programa abrigo domiciliar, 5 sobrinhos. Sua irmã, mãe das crianças, foi assassinada pelo marido, que está cumprindo pena na Penitenciária Agrícola de Chapecó. A tia não teria condições de assumir os sobrinhos, não fosse o apoio financeiro repassado pela prefeitura municipal. Ela tem quatro filhos, com idade entre 8 e 17 anos. Os sobrinhos têm entre 3 e 13 anos de idade.

*Essas crianças, quando o pai e a mãe bebiam, tinham que dormir no mato. Passavam duas, três noites dormindo no mato. Uma tristeza... Nunca foram bem cuidados. Ela era minha irmã, mas não cuidava direito dos filhos. Ai aconteceu o que aconteceu e agora eles têm alguém que cuida deles, que se preocupa com eles. (Família Substituta)*

Segundo a entrevistada, as dificuldades financeiras são muitas. O marido está desempregado e ela, desde que os sobrinhos passaram a morar

com eles, teve que deixar de trabalhar. Entretanto, são os recursos do abrigo domiciliar e o salário que o pai das crianças recebe na penitenciária agrícola que têm dado suporte financeiro à família.

Ainda ouvimos uma família composta pela mãe, um filho biológico de 19 anos e uma garotinha de quatro anos. Segundo a mãe, sempre foi um desejo seu adotar uma criança. As condições financeiras, naquele momento, não possibilitavam a adoção, então resolveu entrar no Programa Abrigo Domiciliar. A menina tinha em torno de seis meses quando foi morar com eles, sendo bem acolhida pelo irmão e demais familiares.

*Um dia o pessoal do abrigo me ligou e disse que tinha uma menina pra mim. Fui lá e me encantei. Ela era doentinha e o juiz demorou a liberar ela pra mim. Um dia fui lá e disse: ou eu levo agora ou não levo mais. Ela veio pra casa. Ficou internada várias vezes nos primeiros anos, mas agora está bem.”*

Essa mesma mãe disse sentir falta das reuniões que eram promovidas anteriormente no Sistema de Abrigamento, onde as famílias se reuniam, pois conversavam e trocavam idéias sobre como agir em relação a crianças e adolescentes que acolheram.

Outra família entrevistada tem sob sua responsabilidade três adolescentes, um garoto de 12 anos, uma menina de 14 e outra com 15 anos. Os dois mais novos são irmãos, sendo órfãos de mãe. Eles são onze irmãos. A família tem dificuldades para cuidar deles, pois o pai é doente, o menino tem limitações, apresentando idade mental de 7 ou 8 anos, o que exige um pouco mais de cuidados e atenção, os quais a família biológica não consegue oferecer. A mãe da garota mais velha já faleceu. Ela é filha única e também se relaciona com o pai, que a visita. Segundo a entrevistada, a relação com a família biológica dos adolescentes é tranqüila e ela julga importante manter esse contato, esse vínculo.

A família tem dois filhos biológicos. Uma garota de 17 anos, que é casada e tem um filho de um ano, e um rapaz de 19 anos. Ambos moram junto com os pais. Para a mãe a relação familiar é boa, há respeito e carinho entre todos. No início houve um pouco de ciúmes dos filhos, porém logo entenderam seu desejo e aceitaram sua escolha.

*É uma coisa assim, um sonho meu, eu achava bonito, achava lindo. Quando eu via reportagem na televisão daquelas mães que recolhiam as crianças da rua e sabe... dez, quinze, vinte crianças e eu achava assim... meu Deus como eu me orgulhava daquilo. Eu acho muito, muito bom esse trabalho. Só que eu não sabia por onde começar. Eu... condições financeiras não tenho pra..., pra ir adotando ou trazendo crianças pra dentro de casa. Mas a gente vive com essa ajuda que vem da prefeitura, né? Esse salário mínimo, já me ajuda bastante. Que eu consigo manter as crianças daí. (Família Substituta)*

De acordo com essa mãe, a experiência que está vivendo tem sido muito positiva. Os vínculos estabelecidos com os adolescentes são diferentes, pois, por exemplo, o garoto a chama de “mãe”, a menina de 14 anos a chama de “tia” e a garota de 15 anos a chama pelo nome. “O que importa é o respeito que a gente tem um pelo outro”. Para ela o trabalho desenvolvido pelos profissionais da prefeitura é muito bom. “Se a gente precisa de algum apoio é só entrar em contato que eles nos ajudam”.

Uma coisa inesperada, nessa família, foi o fato de o filho biológico do casal se apaixonar pela garota que foi morar com eles, em função do abrigo domiciliar. A mãe buscou orientação junto aos profissionais do sistema de abrigamento, que recomendaram não impedir o namoro. A família e os profissionais do sistema de abrigamento parecem ter lidado bem com a opção do jovem casal.

*Eu vi que tinha alguma coisa, mas fiquei na minha. Ele ia buscar ela no colégio, que ela estuda a noite. Um dia ele me disse: mãe eu to apaixonado, eu quero namorar a Rosa. Eu falei que tudo bem, só que queria que eles pensassem bem,*

*que eu não queria brigas. Como é que eu vou tomar partido de um filho ou outro? Não vou me meter, mas respeito. Eles estão noivos e com a data do casamento já marcada. Estão bem felizes e nós também, né? (mãe da Família Substituta)*

A dinâmica vivenciada pelas famílias do Sistema de Abrigamento de Chapecó, quer seja nas casas lares, quer seja nas famílias substitutas, dá mostras de que há um efetivo comprometimento dessas famílias e dos profissionais da prefeitura municipal com a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Antes da instituição das modalidades diferenciadas de acolhimento o abrigo municipal acolhia em torno de 60 a 70 crianças ao mês. Os números mais recentes, de novembro de 2003, dão mostras de que houve alterações nessa realidade. São 79 crianças e adolescentes atendidos, nas seguintes modalidades:

- Crianças no Abrigo Municipal Tempo de Ser Criança: 05
- Crianças nas quatro Casas Lares: 28
- Adolescentes nas Casas Lares: 09
- Crianças e adolescentes em abrigo domiciliar: 37 em 21 famílias.

Esses números nos permitem identificar que há um compromisso com a garantia dos direitos e, em especial, com o convívio familiar e comunitário, uma vez que das 79 crianças e adolescentes abrigados 37 estão em abrigos domiciliares; 28 crianças e 9 adolescentes estão em casas lares. Nessas duas modalidades de abrigamento, como vimos, os laços afetivos e os vínculos familiares e comunitários tendem a ser mais sólidos e consistentes. São apenas cinco crianças no abrigo municipal<sup>66</sup>, sendo que nesse espaço existem 15 pessoas atuando diretamente com elas, em turnos diurnos de seis horas e noturno de 12 horas. Esse número de funcionários para o número de

---

<sup>66</sup> Segundo a coordenadora do sistema de abrigamento, nos últimos meses a média de crianças atendidas no abrigo municipal ficou em torno de 8 a 9 crianças ao mês.

crianças atendidas permite um atendimento qualificado, podendo ser oferecida atenção integral, respeitando as necessidades de cada criança.

Podemos identificar, pelos vários depoimentos das pessoas envolvidas diretamente com o sistema de abrigamento, que há uma boa aceitação quanto à forma como a medida de abrigo tem sido oferecida no município. Considerando a compreensão do sistema por parte dos profissionais que atuam no sistema de forma indireta, destacamos a fala da assistente social do Fórum de Justiça, que assim se expressou:

*“Eu trabalho há 15 anos no judiciário. Meu Deus do céu, que avanço! Realmente um avanço maravilhoso que Chapecó teve nesse tipo de atendimento a essas crianças e a esses adolescentes. Tenho uma avaliação positiva. Extremamente boa. Não é nem satisfatória. É de boa pra ótima. Não vou dizer ótima porque o ótimo é quase perfeito. E a gente... perfeição não vai atingir”.*

O compromisso e o entusiasmo com a proposta que vem sendo vivenciada no sistema de abrigamento são intensos por parte das pessoas que participam de sua operacionalização. Este é um fator importante para que o sistema continue avançando, tendo em vista que é importante haver empenho e comprometimento de todos os envolvidos para que as ações definidas logrem êxito.

Se há consenso de que aconteceram avanços com a implementação do sistema de abrigamento, também não há dúvidas de que existem limites que precisam ser enfrentados e superados. Uma das dificuldades ainda é a morosidade nos processos de destituição do poder familiar. Há alguns anos atrás esse processo demorava em média dois anos, hoje o tempo médio é de sete meses, contudo, ainda é muito tempo de espera. A criança fica aguardando no abrigo municipal, onde é bem tratada, cuidada, protegida; entretanto as referências de cuidados e afeto que ela tem são muito tênues.

Para a assistente social do Fórum de Justiça, os bebês e as crianças com menos de dois anos, que ficam no abrigo municipal precisam ter o trâmite de seu processo acelerado para uma situação mais definitiva.

*Essa fase da vida deles é uma fase de fundamental importância. É a estruturação da personalidade, é a base de tudo, e eles não estão tendo... - apesar de todo o esforço do abrigo, das pessoas que lá trabalham, de todo empenho que eles tem – [...]. Isso está influenciando diretamente no desenvolvimento emocional dessas crianças. Então uma criança que fica ali, de zero até nove meses, sem uma família, sem uma coisa mais diferenciada, sem o cheiro de alguém que seja uma referência só. [...]. Então eu acho que isso é uma coisa que a gente tem que começar a pensar. Trabalhar diferente também com essa faixa etária.*

Ainda em relação a questões internas ao sistema, uma das entrevistadas sugeriu que as casas lares devam ampliar o contato das crianças e adolescentes com experiências corriqueiras, como a realização de compras em supermercados e em lojas, possibilitar o acesso das crianças maiores e adolescentes a cursos de computação, entre outras experiências que aproximem a criança e o adolescente de uma vida mais integrada ao meio urbano.

Outra questão identificada como um limite que merece ser superado é a dificuldade quanto aos relatórios desenvolvidos por responsáveis pelas Casas Lares e Famílias Substitutas. Na avaliação de alguns técnicos, há a necessidade de um maior investimento na qualificação desse importante instrumento que permite identificar a trajetória das crianças e adolescentes na medida de abrigo. Os relatórios apresentados são muito sucintos e vagos.

Segundo a profissional entrevistada, nos processos de adoção, em muitos momentos, quando a família solicita maiores detalhes sobre os hábitos, os gostos, e a saúde das crianças e adolescentes, não há elementos consistentes que permitam essa informação.

Muitas vezes, no momento da adoção, as profissionais do Fórum de Justiça não têm informações mais consistentes para preparar a documentação ou mesmo repassar alguma informação mais detalhada às famílias que adotam. A equipe de serviço social do Fórum de Justiça vem pensando em estruturar um questionário que permita conhecer com maiores detalhes o desenvolvimento dos usuários do sistema de abrigo.

Outro aspecto que vem sendo considerado importante para a qualificação dos avanços, até aqui conquistados, é a disponibilização de cursos de aperfeiçoamento que dêem suporte às famílias no que diz respeito à relação com as crianças e adolescentes, quanto à elaboração dos relatórios, e também sobre a articulação com os demais órgãos da rede de proteção à criança e ao adolescente.

Além de que, considerando ainda alguns limites existentes no sistema de abrigo, identificamos que o excesso de trabalho nas regionais de assistência social acaba rebatendo nas unidades do sistema de abrigo. As assistentes sociais das regionais são as responsáveis pela realização de todo o acompanhamento das ações relativas às famílias<sup>67</sup> nas comunidades e, devido à grande procura pelos serviços das regionais, nem sempre é possível realizar as atividades em um curto período de tempo, o que às vezes interfere na qualidade do trabalho. Por outro lado, como a assistente social responsável pelo sistema de abrigo é também a coordenadora dessa medida no município, também ela tem dificuldades de operacionalizar algumas ações.

Outra questão que pode ser identificada como um limite é o pouco conhecimento do trabalho desenvolvido pelo sistema municipal de abrigo por parte da população chapecoense. Algumas das pessoas entrevistadas julgam ser importante divulgar esse trabalho de forma a

---

<sup>67</sup> Se, por exemplo, há o encaminhamento de algum membro da família para algum atendimento médico, ou se há necessidade de um trabalho junto ao NAPS (Núcleo de Apoio Psicossocial) ou SAPS (Serviço de Atenção Psicossocial a Criança e ao Adolescente) é a profissional que está na regional de assistência social do bairro onde a pessoa mora que será a referência para todos os encaminhamentos que serão desdobrados com essa família.

motivar a população a se envolver com as questões relativas a crianças e adolescentes. Nesse sentido, a imprensa seria uma importante aliada para divulgar o Estatuto da Criança e do Adolescente e aprofundar a sua compreensão, já que ainda é muito forte o estigma em relação a esse segmento da população e a publicização do trabalho realizado e da filosofia que o pauta, com os avanços que ele já conquistou, pode contribuir para a superação do preconceito.

Apesar dos limites identificados, os avanços conquistados com a reestruturação do sistema são inegáveis. Os depoimentos das profissionais que nele atuam e as expressões das crianças e adolescentes, identificadas quando da realização das entrevistas, permitem-nos fazer essa afirmação.

Por outro lado, há a informação de que as famílias que comparecem ao município para adoção sentem, na relação com as próprias crianças e adolescentes, a importância do trabalho que vem sendo realizado com elas. Afirmam que as crianças são amáveis, educadas e afetivas. Se por um lado essa questão manifesta positividade, à medida que pode expressar o resultado de uma vivência satisfatória e harmoniosa, pautada pelo respeito e pelo carinho, por outro lado pode ser resultado de um movimento de “treinamento” para ter uma oportunidade de “ganhar” uma família. Em sendo a segunda opção a correta, os resultados posteriores podem ser desastrosos. De qualquer forma, a partir da aproximação que tivemos com essas famílias, salvo maior engano, o que pudemos perceber foram relações de amor e respeito, vividas na cotidianidade, sem maiores preocupações quanto ao surgimento de uma nova família. Obviamente há expectativas, especialmente das crianças e adolescentes mais velhos, quanto a uma família que possa adotá-los, mas não parece ser esse o parâmetro que norteia as relações nas casas lares e muito menos nas famílias substitutas. É inegável que crianças e adolescentes têm o direito de experienciar o convívio familiar e comunitário. O município de Chapecó, ainda que com limites, vem buscando, pois garantir esse direito.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com este trabalho, procuramos identificar como o município de Chapecó/SC organiza seus serviços de atendimento a crianças e adolescentes que necessitam de abrigo. Seu desenvolvimento nos permitiu identificar e compreender questões importantes relacionadas à política da criança e do adolescente no município, para além daquelas situadas no âmbito do Sistema Municipal de Abrigamento.

As políticas sociais, no município, estão organizadas de forma descentralizada e participativa, contando com conselhos paritários, conforme determina a legislação nacional. As definições quanto aos rumos que serão trilhados na gestão das políticas municipais acontecem nas plenárias dos conselhos, contudo, é um processo que requer habilidade e poder de negociação, haja vista que este não é um espaço neutro. Infelizmente, ainda identificamos, nesses espaços, pessoas representando interesses de sua própria instituição, sem uma percepção mais ampla da política municipal.

Assim, apesar das conquistas computadas, como a participação da população na definição das políticas públicas, não podemos perder de vista as fragilidades que estão postas nessa forma de condução das políticas, especialmente pela maneira como esses espaços têm sido utilizados por alguns governos e representantes de entidades da sociedade civil. Consideramos que ainda nos falta, enquanto Nação, “maturidade política” para esse tipo de enfrentamento e construção coletiva. Em nossa avaliação, ainda precisamos garantir direitos humanos e sociais, fortalecendo a busca pela garantia de direitos políticos, econômicos e culturais, que continuam ainda distantes da grande maioria da população brasileira.

Em relação à política da criança e do adolescente, especificamente nesses treze anos de Estatuto, muitos avanços aconteceram, entretanto muito há ainda por fazer. É fundamental que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como os conselhos das demais políticas,

sejam respeitados como interlocutores legítimos na defesa de direitos, tanto da população infanto-juvenil quanto da população em geral.

Em Chapecó, o compromisso com a defesa de uma sociedade que respeita os direitos humanos e sociais mobilizou a administração municipal para um trato diferenciado das questões relativas às crianças e aos adolescentes, respeitando o que está expresso na lei 8069/90. É importante reconhecer as alterações empreendidas nas políticas públicas de educação, saúde e assistência social especialmente, além dos avanços também computados nas ações relativas ao esporte, à cultura, à geração de trabalho e renda, que procuraram ampliar o espectro de acesso e melhoraram a qualidade dos serviços oferecidos à população. Assim, é forçoso reconhecer que, apesar dos limites quanto à garantia integral de direitos, ocorrida em praticamente todo o país, nos últimos anos o município contabilizou um avanço significativo para a sua concretização. Se focarmos nossa atenção nas ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, por exemplo, iremos constatar essa afirmação. A Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente (anexo 5) congrega uma série de programas e serviços voltados à população infanto-juvenil e suas famílias.

Integrante da política de assistência social, o sistema de abrigamento, discussão central de nosso trabalho, também experimentou avanços. Todas as pessoas entrevistadas, na elaboração deste, deram depoimentos reconhecendo a importância das alterações ocorridas nos serviços de atendimento a crianças e adolescente que necessitam de abrigo, apesar de ainda apontarem certos limites.

Alguns desses limites estão circunscritos ao espaço do próprio sistema, portanto são mais simples de serem superados. A falta de relatórios mais detalhados que possam subsidiar informações importantes sobre as crianças e os adolescentes é um limitador identificado pelo Serviço Social do Fórum de Justiça. Nesse sentido, seria de extrema importância que cada criança e adolescente, atendidos no sistema, tivessem um diário no qual a mãe pudesse anotar as informações mais significativas sobre aqueles que estão sob sua responsabilidade. Se, de um lado, esse pode ser um desgaste

para a mãe, de outro, pode trazer elementos significativos que contribuam para as relações futuras que essas crianças e adolescentes possam constituir com suas novas famílias.

Uma dificuldade para a concretização desse mecanismo pode ser o nível de escolaridade de algumas das mães que, em alguns momentos, poderão apresentar dificuldades para expressarem suas percepções. Talvez uma alternativa a ser utilizada por algumas delas, seja o depoimento gravado em fita cassete, que pode ser transcrito e subsidiar os relatórios dos técnicos da equipe do sistema.

Outro elemento que parece ser necessário é a maior divulgação do sistema de abrigamento para a população do município, uma vez que a maioria dos munícipes desconhece o trabalho realizado nessa área. Além desse desconhecimento, agrega-se a ele a falta de compreensão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em função dessa incompreensão, é comum, especialmente entre os comerciantes do centro da cidade, a defesa de ações punitivas mais severas para aquelas crianças e adolescentes que estão em conflito com a lei.

Essa cultura da criança e adolescente “bom ou mau”, infelizmente, ainda está fortemente arraigada no imaginário popular, a ponto de o Abrigo Municipal Tempo de Ser Criança, ainda, ser identificado por alguns setores da população como a “FEBEM”, mesmo fazendo mais de uma década que o abrigo funcione no prédio que, por um período, foi sede do CER.

Com essa constatação, não podemos ignorar o desserviço que vem sendo desenvolvido por alguns setores da imprensa, nesse caso, especialmente a local, que mobiliza a população pelo aspecto da violência, solicitando a abordagem da questão a partir da lógica policial, não conseguindo ou, talvez não tendo interesse em ampliar a discussão para a necessidade da garantia de direitos. A construção de uma sociedade justa e equânime passa, necessariamente, por repensar e viabilizar realmente o acesso às políticas sociais. Justiça e equidade que não se restrinjam a

discursos, mas que se corporifiquem em ações concretas e efetivas, capazes de contribuir com mudanças significativas nos rumos da sociedade.

Quanto às famílias substitutas, é preciso considerar a grande ampliação do número de crianças e adolescentes acolhidas nessa estrutura, bem como o número de famílias que se dispuseram a acolher a população infanto-juvenil. No início dessa pesquisa, em maio de 2003, eram 14 famílias acolhendo 25 crianças. No momento em que estamos concluindo nosso trabalho, cerca de sete meses depois, são 21 famílias que abrigam 37 crianças e adolescentes. Esses números significam um crescimento de 50% no total de famílias substitutas e quase 50% no número de crianças e adolescentes acolhidas por essas mesmas famílias. Se, de um lado, esses dados parecem expressar aspectos positivos, porque há um maior número de crianças e adolescentes que estão tendo a oportunidade de um convívio familiar, de outro, podem expressar a falta de condições objetivas para que as famílias de origem assumam suas responsabilidades e acolham seus filhos.

Assim, paira uma dúvida: seria esta uma forma de desresponsabilizar os pais? Seria este um jeito de alguns adultos se “livrarem” de sua prole? Sendo positivas essas respostas, é preciso estar atentas para compreendermos que, nos marcos da sociedade capitalista em que vivemos, as dificuldades são inúmeras, e parece que a cada dia estas se ampliam, muitas vezes forçando pais e mães a criarem estratégias para que possam garantir a sobrevivência dos mais frágeis. Assim, inúmeras vezes, a melhor maneira de promover proteção e demonstrar amor é oferecer seu filho para que outro o acolha. Uma alternativa a essa situação vivenciada por várias famílias é a criação de condições objetivas para que os adultos possam ter acesso ao trabalho, o que requer empenho e compromisso das três esferas de governo.

Um outro aspecto a considerar é a existência de um estímulo financeiro através de um salário mínimo por criança e/ou adolescente abrigada, para que as famílias substitutas os recebam em regime de abrigo domiciliar. É interessante identificar que 50% das famílias substitutas, que entrevistamos,

acolheram crianças e adolescentes com os quais apresentam algum tipo de parentesco. Se não houvesse esse estímulo, possivelmente o destino dessas crianças e adolescentes seria as casas lares, uma vez que as famílias declararam não possuir condições financeiras para fazer o acolhimento, por mais que o desejassem. Identificada essa situação, os profissionais do Sistema Municipal de Abrigamento fazem a opção de fortalecer os laços familiares, oferecendo oportunidade para que os próprios familiares acolham seus irmãos, sobrinhos ou netos. Consideramos essa estratégia importante, uma vez que respeita o previsto na lei 8069/90, garantindo o convívio familiar e comunitário vinculado à família de origem.

Como identificamos nessa dissertação, durante a história de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, a estratégia de oferecer estímulo financeiro a famílias substitutas já foi amplamente utilizada e, na maioria absoluta das experiências, não logrou êxito. Em nossa avaliação, o diferencial da medida de abrigo organizada pelo município de Chapecó está na forma como o Estatuto da Criança e do Adolescente vem sendo implementado, a partir da compreensão da Doutrina de Proteção Integral. É nessa perspectiva que a equipe de profissionais do sistema de abrigamento atua, desenvolvendo um trabalho de acompanhamento e apoio aos demais sujeitos integrantes da equipe. Sem essa importante especificidade, que é a compreensão dos princípios da legislação do país, o Sistema Municipal de Abrigamento corre o risco de falir, a exemplo do que ocorreu tantas vezes em experiências parecidas, sem um fundamento que as orientasse. Em outras palavras, entendemos ser fundamental a concepção que norteia a organização da medida de abrigo no município, inclusive como eixo orientador do trabalho dos profissionais que vão dar suporte às famílias integrantes do sistema.

Assim, em nosso entendimento, é imprescindível não apenas a manutenção, mas também a ampliação do grupo de profissionais que trabalham diretamente com as famílias. O suporte psicológico, pedagógico e sócio-assistencial, é fundamental para estas e, através de nossa pesquisa, constatamos isso. Algumas das pessoas entrevistadas identificam como uma

dificuldade do sistema, o acúmulo de funções por parte da coordenadora do sistema, que também desenvolve funções técnicas, enquanto assistente social, fato que precisa ser revisto, uma vez que, tanto em uma função como em outra, as tarefas são excessivas. Por mais que a profissional tente e se comprometa, é impossível que essa sobrecarga não gere algum tipo de prejuízo aos usuários do sistema.

A importância da participação da equipe de profissionais que dão suporte ao sistema de abrigamento é inegável. A pesquisa que realizamos nos leva a reafirmar a necessidade desse trabalho qualificado, pautado na compreensão de que aos profissionais integrantes da equipe de trabalho, independente de sua função e formação, cabe o compromisso ético político de lutar contra toda forma de arbítrio e autoritarismo, de defender a democracia, a igualdade, a justiça social, enfim lutar e contribuir para a efetivação de um projeto que contemple claros princípios de defesa intransigente de uma nova ordem societária, em que os direitos humanos, mais que expressos em cartas de boas intenções, sejam cotidianamente vividos por todos os cidadãos.

Ao final desse trabalho, foi interessante identificar, que já aconteceram algumas alterações no sistema de abrigamento na busca de qualificá-lo, tal qual aconteceu na Casa da Acolhida e no Abrigo Municipal Tempo de Ser Criança.

Se alguns avanços foram alcançados no âmbito municipal, em parcela expressiva do território brasileiro ainda há muito a ser feito na consolidação de um sistema qualificado para o atendimento da população infanto-juvenil e seu grupo de pertença. Entendemos que é fundamental a formulação de políticas, e não apenas a criação de leis, que dêem conta de atender as famílias que necessitam de apoio, já que esta é a primeira responsável em garantir os direitos de seus membros. A família precisa ter condições de proteger seus filhos, seus velhos, seus doentes, pois, como bem nos lembra MIOTO (2000, p. 220): as famílias, além de serem “espaços de cuidados” são também “espaços a serem cuidados”. É na família que vivenciamos as alegrias e mazelas da vida e ela precisa ser resgatada e respeitada em sua

centralidade, como espaço último e primeiro onde vive e se expressa o cidadão.

A partir dessas constatações, entendemos ser urgente repensar e viabilizar o acesso às políticas sociais, sendo esse um passo importante na redução da grande distância - imposta àqueles que estão excluídos do trabalho e do acesso a direitos constitucionalmente garantidos – entre a legislação e a vivência concreta dos cidadãos. Entendemos que a garantia das políticas sociais, entre elas a assistência social, não vai superar as iniquidades promovidas pelo sistema capitalista, contudo é preciso assegurar seu alcance a todos os brasileiros. A sociedade civil pode e deve contribuir com o Estado nessa garantia, sendo co-responsável pela busca da efetivação da cidadania, mas ela não pode assumir sozinha a tarefa de superar as desigualdades.

O Sistema de Garantia de Direitos, expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece a necessidade do compromisso do Estado, da sociedade e das famílias para a efetivação dos direitos da população infanto-juvenil. É isso que espera de nossa geração, e nos solicita com insistência: *“Mais respeito, eu sou criança”!*

*Prestem atenção no que eu digo,  
Pois eu não falo por mal:  
Os muito adultos que me perdoem,  
Mas infância é sensacional!*

*Vocês já esqueceram, eu sei.*

*Por isso eu vou lhes lembrar:  
Pra que ver por cima do muro,  
Se é mais gostoso escalar?  
Pra que perder tempo engordando,  
Se é mais gostoso brincar?  
Pra que fazer cara tão séria,*

*Se é mais gostoso sonhar?*

*Se vocês olham pra gente,  
É terra o que vêem por trás.  
Pra nós, atrás de vocês,  
Há o céu, há muito, muito mais!*

*Quando julgarem o que eu faço,  
Olhem seus próprios narizes:  
Lá no seu tempo de infância,  
Será que não foram felizes?  
Mas se tudo o que fizeram  
Já fugiu de sua lembrança,  
Fiquem sabendo o que eu quero:  
Mais respeito, eu sou criança!*

Pedro Bandeira

## BIBLIOGRAFIA

ALTOÉ, Sonia. **Infâncias perdidas**: o cotidiano nos internatos-prisão. 2ª ed. Rio de Janeiro: Xenon Ed., 1990.

ARAÚJO, Vânia Carvalho de. **Criança**: do reino da necessidade ao reino da liberdade. Vitória: EDUFES, 1996.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Trad. de Dora Flaksman. 2ª ed, Rio de Janeiro: LTC, 1981.

LUNA FILHO, Pedro Bandeira de. **Mais respeito, eu sou criança!** São Paulo: Moderna, 1994. (Coleção Girassol).

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAMIGO, Irme. **Disciplina e Exclusão**: processos de institucionalização das práticas de atendimento voltadas às crianças e adolescentes pobres. Chapecó: editora Grifos, 1998.

BRASIL, Celso. **Dicionário jurídico de Bolso**: terminologia jurídica: termos e expressões latinas de uso forense. Campinas, Servenda, 2003.

BRASIL, Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990 - **Estatuto da Criança e do Adolescente**. CRESS 12ª Região, Coletânea de Leis, Florianópolis, SC, julho de 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo B. et. al. **Trabalhando abrigos**. Cadernos de Ação nº 03, São Paulo: IEE/CBIA, 1993.

CARVALHO, Denise B. B. de. Políticas setoriais e por segmento – criança e adolescente. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: Módulo 03: NED/CEAD Universidade de Brasília, 2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIA - CMAS, **Plano Municipal de Assistência Social, 2002- 2005**, de janeiro de 2002. Dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, Chapecó, 2002.

CORRÊA, Carlos Humberto P. **História Oral**. Teoria e Técnica. Florianópolis: UFSC, 1978.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Escola e Apoio à Família: Solução ao Trabalho Infantil. In **Retrato Social**, Porto Alegre: FESC, outubro 1996.

CONANDA. **Diretrizes Nacionais para a política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência – 2001-2005.** Brasília: CONANDA, 2000.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O Cidadão de Papel** - A infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil. 13ª ed, São Paulo: Editora Ática, 1997.

DONZELOT, Jacques. **A Policia das Famílias.** Trad. M. T. Da Costa Albuquerque. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

FALEIROS, Eva T. A Criança e o Adolescente – Objetos sem valor no Brasil colônia e no império. In: **A Arte de Governar Crianças.** Rio de Janeiro, universidade Santa Úrsula-CESPI/USU, 1995.

FONSECA, Claudia. **Caminhos da Adoção.** São Paulo: Cortez, 1995.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir** nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramallete. 11ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREITAS, Marcos Cezar de. **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários a prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **10 medidas básicas para a infância brasileira.** São Paulo: Impressão BANGRAF, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In MINAYO, Maria C. de Souza, et al. **Pesquisa Social** Teoria, Método e Criatividade. 17ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LAVILLE, Christian, DIONE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LUNA FILHO, Pedro Bandeira de. **Mais Respeito eu Sou Criança!** São Paulo: Moderna, 1994.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de. **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1997.

MARTINELLI, Maria Lucia. **O Serviço Social e as demandas na contemporaneidade**. Curso de Mestrado em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social. PUC-RS, 1994.

MENDEZ, Emílio Garcia e COSTA, Antônio C. Gomes da. **Das Necessidades aos Direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MINAYO, Maria C. de Souza, et al. **Pesquisa Social** Teoria, Método e Criatividade. 17ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento** Pesquisa qualitativa em saúde. 5ª. ed. São Paulo – Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1998.

MIOTO, Regina Célio T. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 04: NED/CEAD** Universidade de Brasília, 2000.

MOTTA, Maria Antonieta Pisano. **Mães Abandonadas: a entrega de um filho em adoção**. São Paulo, Cortez, 2001.

NETO, Olympio de Sá Sotto Maior. Sim a garantia para a infância e juventude do exercício dos direitos elementares da pessoa humana. Não à diminuição da imputabilidade penal. In: CONANDA **A razão da idade: mitos e verdades**. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria C. de Souza, et. al. **Pesquisa Social** Teoria, Método e Criatividade. 17ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

NOGUEIRA, Vera M. R. Assimetrias e tendências da Seguridade Social brasileira. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 65, São Paulo: Cortez, 2001.

PARANÁ – Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, **Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no estado do Paraná: CEDCA**, 3 ed, 2001.

PASSETTI, Edson et al. **Violentados: Crianças, adolescentes e justiça**. São Paulo: Editora Imaginário, 1999.

PEREIRA, Potyara A. P. Uma arena de conflitos. In **Revista Inscrita: nº 2: Brasília, CFESS**, maio 1998.

PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (Orgs). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño: Editora Universitária Santa Úrsula: Amais Livraria e Editora, 1995.

- PIMENTEL, Sílvia. Perspectivas jurídicas da família: o novo código civil e a violência familiar. In **Revista Serviço Social e Sociedade** 63, São Paulo: Cortez Editora, 2002.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.
- RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: Amais, 1997.
- SANTOS, Benedito Rodrigues dos. A regulamentação do trabalho educativo. In **Cadernos ABONG** 18 - Subsídios à II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Por uma agenda de Compromissos, 1997.
- SANTOS, Luzinete. Adoção ou abrigos de tipo ideal? In **Revista Serviço Social e Sociedade** 63, São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- SCHMICKLER, Catarina Maria, **A revelação do indizível**. Um estudo sobre o protagonista do abuso sexual incestuoso contra crianças e adolescentes. Juiz de Fora, Abpess, 2002. CD rom.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, **Política de Assistência Social e habitação** – Desigualdade se combate com direitos. Prefeitura Municipal de Chapecó, Chapecó, 2003.
- SIANO, James Alberto. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 2000.
- SIMIONATTO, Ivete. Caminhos e descaminhos da política de saúde no Brasil. In **Revista Inscrita**: nº 1: CFESS, nov. 1997.
- SIMIONATTO, Ivete. **Serviço Social e Processo de Trabalho**, Florianópolis: CRESS-SC, 1998.
- SILVA, Edson e MOTTI, Ângelo (coord.) **Uma década de direitos**: estatuto da criança e do adolescente – Avaliando resultados e projetando o futuro. Campo Grande: Ed. UFMS, 2001.
- SILVA, Enid Rocha A. da (coord.). **Manual** – Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada. CONANDA/IPEA, Brasília, 2003.
- WANDERLEY, Mariângela Belfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. In **Revista Serviço Social e Sociedade** 55, São Paulo: Cortez Editora, 1997.

WEBER Lídia N. D. e KOSSOBUDZKI, Lucia H. M. **Filhos da solidão**, institucionalização, abandono e adoção. Curitiba: Governo do Estado do PR, 1996.

VIEIRA, Evaldo. O estado e a sociedade civil perante o ECA e o LOAS. In **Revista Serviço Social e Sociedade** 56, São Paulo: Cortez Editora, 1998.

## **ANEXOS**

**ANEXO 1**

**PROJETO CASA LAR ABRIGO**

**ANEXO 2**

**LEI 3757, DE 1997 – DISPÕE SOBRE O PROGRAMA ABRIGO  
DOMICILIAR**

## **ANEXO 3**

### **ROTEIROS DAS ENTREVISTAS**

**ANEXO 4**

**ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E  
HABITAÇÃO**

## **ANEXO 5**

### **REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**