

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

NATHALIA DÉDA DA SILVA

PROTEÇÃO E VIOLAÇÃO:

Os limites e as possibilidades do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Rio de Janeiro

2019

NATHALIA DÉDA DA SILVA

PROTEÇÃO E VIOLAÇÃO:

Os limites e as possibilidades do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como parte dos pré-requisitos à obtenção do diploma de bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Janaina Bilate Martins

Rio de Janeiro
2019

NATHALIA DÉDA DA SILVA**PROTEÇÃO E VIOLAÇÃO:**

Os limites e as possibilidades do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como parte dos pré-requisitos à obtenção do diploma de bacharela em Serviço Social.

Aprovado em: _____ de _____ de 2019.

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Janaina Bilate Martins (orientadora)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Professora de Graduação do Curso de Serviço Social – UNIRIO

Prof.^a Dr.^a Lobelia da Silva Faceira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Professora de Graduação do Curso de Serviço Social – UNIRIO

Prof.^a Dr.^a Vanessa Bezerra de Souza
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Professora de Graduação do Curso de Serviço Social – UNIRIO

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às crianças e adolescentes que se encontram em acolhimento, e aos profissionais que lutaram e ainda lutam para promover a garantia de direitos destes pequenos, que são o futuro do nosso planeta. Também dedico à minha bisavó Nélia Vasconcellos Déda, pois sem ela a universidade teria sido apenas um sonho para mim.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente à minha mãe Nanã e meu pai Obaluaê, assim como a todos os demais orixás e guias espirituais. Sem eles eu não teria forças para me manter firme diante de todos os desafios que encontrei pela caminhada da graduação.

Agradeço à minha família: minha mãe Janaina Alves Déda, a minha avó Odete Alves Déda, e a minha amada bisavó Nélia Vasconcellos Déda, que foi quem sempre arcou com os custos da minha educação, desde o primeiro dia de aula que tive na vida até hoje. Obrigada, família. Eu sou, porque nós somos.

Ao meu namorado, Yago, toda gratidão desse mundo. Foi o meu maior incentivador, incansável durante as minhas crises ansiosas e também nos desânimos constantes no processo de escrita deste trabalho. Te amo.

À minha orientadora, Jana, obrigada por ser a melhor. Por me aceitar e me ajudar tanto! Você é brilhante dentro e fora dos limitantes muros da universidade, e o aprendizado contigo foi muito além do teórico.

À minha amiga Júlia Cláudia e a minha amiga Sofia, muito obrigada. Vocês foram ouvintes, pacientes, confidentes, simplesmente as melhores. O afeto é revolucionário. Eu amo vocês.

Por último, mas não menos importante, à toda equipe COESUB. Vocês tem a minha gratidão eterna. O estágio no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi um aprendizado imensurável, tenho memórias incríveis e amizades que espero ter o privilégio de poder cultivar por muito tempo. Obrigada por cada desafio, por cada afago, pelos laços de amizade que se fortalecem a cada dia e toda troca riquíssima que tivemos.

“Quando, seu moço, nasceu meu rebento
Não era o momento dele rebentar.
Já foi nascendo com cara de fome,
e eu não tinha nem nome pra lhe dar.
Como fui levando? Não sei lhe explicar.
Fui assim levando, ele a me levar.
E na sua meninice, ele um dia me disse
que chegava lá.
Olha aí, olha aí
Olha aí, ai o meu guri, olha aí
Olha aí, é o meu guri.”
(Meu Guri - Chico Buarque de Holanda)

RESUMO

Este trabalho de conclusão do curso tem como objetivo buscar os limites entre a violação e a proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes que se encontram em situação de acolhimento. Buscamos apresentar o histórico, sob uma perspectiva crítica, da trajetória social e da conquista de direitos da criança e do adolescente no Brasil, com enfoque sobre o universo do acolhimento institucional, analisando suas modalidades, normativas e especificidades. A pesquisa é de natureza qualitativa e foi produzida através de leitura de bibliografia pertinente ao tema, embora conte também com a análise de dados quantitativos para maior embasamento e compreensão das lacunas das instituições de acolhimento e do Estado na promoção e garantia de direitos de crianças e adolescentes. Também foram utilizadas como subsídio para essa pesquisa as experiências vivenciadas no estágio supervisionado de Serviço Social na Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

Palavras-chave: Família; Criança; Adolescente; Acolhimento institucional, Acolhimento familiar.

ABSTRACT

This monograph aims to unravel the boundaries between violation and protection of the rights of children and adolescents living in shelters. We brought up the history, from a critical perspective, of the social trajectory and the achievement of rights of children and adolescents in Brazil, focusing on the universe of children's shelter, analyzing its modalities, norms and specificities. The research is qualitative and was produced through reading relevant bibliography, although it also counts on the analysis of quantitative data to better base and comprehend the deficiencies of the shelter homes and the State action in the promotion and guarantee of children's rights. We also used as subsidy for this research the experiences lived in the supervised internship of Social Work in the Multidisciplinary Permanent Commission for the Eradication of Under-registration of Birth and Expansion of Access to Basic Documentation (COESUB) in the Public Prosecution Service of the State of Rio de Janeiro (MPRJ).

Keywords: Children; Adolescent; Foster care; Foster family; Children's rights; shelter.

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CASDH - Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
CREAS - Centros de Referência Especializado da Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FACO - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
FDCA - Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MCA - Módulo Criança e Adolescente
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social
MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PBF - Programa Bolsa Família
PMAS - Plano Municipal de Assistência Social
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBEM - Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PSE - Programa Saúde na Escola
ONU - Organizações das Nações Unidas
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM - Serviço de Assistência ao Menor
SF - Saúde da Família
SGD - Sistema de Garantia de Direitos
SIS - Síntese de Indicadores Sociais
SMASDH - Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
URS - Unidade de Reinserção Social

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Lista de URSs, por especialidade, do Município do Rio de Janeiro	52
Quadro 2 - Lista de Casas Viva no Município do Rio de Janeiro	53
Quadro 3 - Evolução do tempo médio de acolhimento (em meses) a partir de 2018 das crianças e adolescentes desligados do abrigo	61
Quadro 4 - Natureza das Instituições de Acolhimento Municipais no Brasil	63
Quadro 5 - As três razões com maior índice acolhimento de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro (2014-2018)	64
Gráfico 1 - Orçamento transferido para o FEAS e o FMAS para Serviços Proteção Social de Alta Complexidade no Rio de Janeiro	62

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: O histórico das crianças e adolescentes no Brasil: da Marginalização à cidadania	16
1.2 A trajetória das políticas públicas para família, infância e juventude: conquistas e derrotas.	25
1.3 O neoliberalismo, a focalização das políticas públicas e suas consequências para as famílias brasileiras: os órfãos do Estado Burguês.	31
CAPÍTULO 2: As instituições de acolhimento no município do Rio de Janeiro	40
2.1 O acolhimento familiar através do Projeto Família Acolhedora	43
2.2 O acolhimento institucional: modalidades, instrumentos e documentos obrigatórios para o acolhimento	47
2.2.1 As Centrais de Recepção	48
2.2.2 O Módulo Criança e Adolescente e os documentos obrigatórios para o acolhimento institucional	49
2.2.3 As URSs e as Casas Viva	52
2.2.4 O acolhimento institucional privado	55
CAPÍTULO 3: Os limites entre proteção e violação de direitos presentes nos serviços de acolhimento	57
3.1 Proteção e violação: até onde o Estado cumpre o seu papel?	59
3.2 Experiências profissionais: um aporte sobre a trajetória de estágio no MPRJ	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso é fruto de minha inserção no campo de estágio na Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação de Subregistro e Acesso à Documentação Básica (COESUB) no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), durante o qual lidei diretamente com crianças em situação de acolhimento realizando a emissão de seus documentos pessoais básicos. O motivo desse estudo é buscar até que ponto o acolhimento institucional é efetivo em proteger e garantir os direitos das crianças e adolescentes abrigados. Esse questionamento se inicia quando analisamos o artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que afirmam que a convivência familiar e comunitária é um direito fundamental das crianças e adolescentes. Em seu artigo 19, o ECA estabelece que toda criança e adolescente tem direito a ser criado e educado por sua família e, na falta desta, por família substituta.

Quando a família, ao invés de proteger a criança e o adolescente, viola seus direitos, uma das medidas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 101) para impedir a violência e a negligência contra eles é o abrigamento em instituição. Esta decisão é aplicada pelo Conselho Tutelar por determinação judicial e implica na suspensão temporária do poder familiar sobre crianças e adolescentes em situação de risco e no afastamento deles de casa. Apesar disso, o acolhimento institucional deve ser uma medida excepcional e provisória, pois o ECA obriga que se assegure a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (artigos 92 e 100).

Nesta hipótese, a lei manda que a colocação em família substituta se dê em definitivo, por meio da adoção ou, provisoriamente, via tutela ou guarda (artigos 28 a 52 do ECA), sempre por decisão judicial. A partir disso, abrem-se diversas possibilidades de críticas e também de defesas sobre as falhas no cumprimento dos artigos que falam sobre o direito à convivência familiar e comunitária durante o processo de acolhimento institucional, quando observamos

crianças acolhidas por longos períodos de tempo e, muitas vezes, sem perspectiva de retorno a um ambiente familiar.

Para a construção deste debate, é indispensável considerar o histórico social da criança e do adolescente no Brasil, que está repleto de falhas do Estado em garantir que famílias pobres tenham condições de permanecer com as suas crianças. Veremos neste estudo que por muitos anos isso foi, na realidade, proposital. A criminalização da pobreza sempre foi muito presente no bojo do senso comum da sociedade brasileira, sustentando uma cultura punitivista e de encarceramento que tem como alvo em sua maioria os cidadãos jovens, negros e pobres. Estes por muito tempo foram os então chamados “menores”, que eram vistos como adultos violentos em potencial, sem perspectiva de vida ou direitos humanos básicos. Quando não iam para as cadeias, iam para os orfanatos, um cenário que ainda pode ser visto de forma muito clara na contemporaneidade.

Atualmente, as famílias além de ser a matriz do pensamento sobre política pública no Brasil, são também um elemento-chave para compreender as razões que levam ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Devido a isso, esse trabalho compreende a relevância de se entender o que é visto como família hoje, pelo Estado e pela sociedade, e o que há de iniciativa do poder público para aquelas que estão vivendo na linha de pobreza. Isso será discutido considerando os vários anos de negligência do Estado, que esteve sempre sendo controlado pelas forças do grande capital e por isso negligencia e superexplora a classe trabalhadora junto a ele.

Portanto, utilizando-se de uma base teórica materialista, histórica e dialética para chegarmos ao debate sobre o acolhimento, este trabalho aborda o modo como o capitalismo e a agenda econômica neoliberal em curso produzem a pobreza e criam mecanismos de controlar os pobres, mas jamais de prover vida digna a estes; e como isto provoca um ciclo ininterrupto de sofrimento, abandono, e escassez de recursos para essas famílias, a ponto de não terem mais condições de criarem suas crianças.

Compreendemos também os resquícios culturais preconceituosos dos valores da sociabilidade burguesa que perpassam o dia-a-dia nos abrigos infanto-juvenis, e buscamos relacionar isso de forma sensível e pontual ao

acirramento da luta de classes, ao racismo e ao machismo presentes na nossa sociedade. Isso inclui a forte tendência do senso comum em culpabilizar estas famílias, condenando-as e fazendo com que se vejam como incapazes e fracassadas por terem tido seus filhos afastados. Por isso este estudo visa buscar o processo sócio-histórico destes sujeitos e entender suas realidades ao invés de simplesmente culpabilizá-los.

Chegar a este debate talvez não teria acontecido sem a experiência de Estágio no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), mais precisamente como estagiária de Serviço Social na Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB).

O estágio na COESUB me permitiu visitar diversos abrigos, públicos e privados e de várias especialidades, pois éramos responsáveis pela emissão dos documentos básicos para os acolhidos. Após muitos momentos de reflexão sobre aqueles ambientes e conversas riquíssimas com as assistentes sociais e demais funcionários destas instituições, desenvolvi o interesse pelo tema pois enxerguei a necessidade de produzir algo que trouxesse o debate sobre o que realmente é proteger, e se isso cabe dentro dos muros de uma instituição de acolhimento, começando pela descoberta de quem e do que está por trás da necessidade do acolhimento.

Para buscar traçar estas reflexões, este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo iremos abordar o histórico social e cultural dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, para entender como o Estado e a sociedade os enxergavam. Após compreender quem é o jovem nos dias de hoje, iremos apresentar no segundo capítulo o universo dos abrigos, os tipos de acolhimento e as normativas que regem essas instituições, com recorte para o Rio de Janeiro. No terceiro capítulo deste trabalho chegamos ao debate central sobre os limites entre a proteção e a violação dos direitos dos acolhidos, ilustrando o debate através de alguns dados quantitativos e das experiências do campo de estágio na COESUB, a fim de obter um maior aprofundamento do objeto. Por fim, as considerações finais, tentando responder à uma questão que é central no trabalho: o acolhimento institucional é proteção ou violação? E também

trazer sugestões de mudanças no atual modelo para viabilizar a preservação dos direitos das crianças e adolescentes.

1. O HISTÓRICO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: DA MARGINALIZAÇÃO À CIDADANIA.

A trajetória dos direitos da criança e do adolescente no Brasil é de fundamental importância para a compreensão sobre as diretrizes do trabalho realizado atualmente nas instituições de acolhimento para esta parcela da sociedade, assim como as bases jurídicas que o amparam. É importante, portanto, iniciar esse trabalho fazendo um resgate histórico do que deu origem ao atual modelo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, para assim fundamentar a análise sobre os limites e contradições entre a proteção oferecida pelo Estado e a violação de direitos que perpassam o acolhimento.

As primeiras instituições que acolheram crianças abandonadas foram as Santas Casas de Misericórdia¹, ainda no período colonial. A assistência recebida nas Santas Casas era considerada um favor, e não um direito. As políticas direcionadas à infância eram pautadas no molde de internato, onde os internos realizavam todas as suas atividades. O tratamento oferecido tinha dois objetivos: o primeiro era garantir a defesa do “menor abandonado”; e o segundo era defender a sociedade desse mesmo “menor”, que também era visto como delinquente em potencial e, portanto, oferecia perigo à população.

Dentre as formas de institucionalização da criança no Brasil colonial, a mais duradoura foi a “roda dos expostos”². Segundo Viegas (2007), no sistema de recebimento e encaminhamento da roda dos expostos, os bebês institucionalizados eram cuidados pelas amas-de-leite externas. Posteriormente, aos setes anos essas crianças retornavam para a Casa dos Expostos, que procuravam caminhos para colocá-las em casa de famílias ou outras formas para serem criadas.

¹ Irmandades católicas que tinham como missão prover assistência à enfermos, inválidos e os “expostos” - recém nascidos abandonados na porta da instituição.

² De acordo com Pereira (2004), o nome roda se refere a um artefato de madeira fixado ao muro ou janela do hospital, no qual era depositada a criança, sendo que ao girar o artefato a criança era conduzida para dentro das dependências do mesmo, sem que a identidade de quem ali colocasse o bebê fosse revelada.

Rizzini (2009) analisa que o histórico da implantação do sistema de Roda pelas Santas Casas de Misericórdia conta que o objetivo era esconder a origem da criança e preservar a honra das famílias, e também proteger a vida das crianças, que muitas vezes eram mortas pelas próprias mães para proteger sua reputação. Mesmo assim, muitos bebês faleceram antes mesmo de completarem um ano, em função de maus-tratos ocorridos dentro das próprias instituições responsáveis pelos cuidados.

Com o início do período imperial em 1822, o novo panorama econômico e político do país ainda era muito marcado pela pobreza, e as crianças e os adolescentes carentes³ ainda eram entendidos como um problema social que precisava ser resolvido. No Brasil-império vigorava uma legislação Penal conhecida como Código Penal Imperial de 1830 e suas leis, embora tivessem sido formuladas para os adultos, também eram aplicadas para adolescentes por não haver uma legislação própria para a juventude. Isso resultou em uma cultura criminalizadora da pobreza, principalmente para jovens negros, ainda sob a égide de um regime escravagista.

Quando não estavam envolvidos com atos ilícitos, as crianças e adolescentes pobres e abandonados eram lidos como um problema social que cabia à Igreja, instituição que possuía forte influência sobre as decisões do Estado, que agia de acordo com uma ideologia higienista e paternalista, tendo uma intervenção mínima diante do problema da criança, seja ela na família ou as que estavam abandonadas e nas ruas. O Estado não tinha, até então, uma iniciativa de criar algum aparato legal para defesa dos direitos da criança e do adolescente. A sua política era feita de métodos de controle e punição para a violência, que consideravam inerentes à juventude pobre.

Posteriormente, em 1927, surge o primeiro Código de Menores, que consolidou toda a legislação sobre crianças, um tema até então ignorado pelo

³ O termo “criança carente” não é mais utilizado atualmente, pois com a mudança de visão sobre a infância e sobre a questão social em si, principalmente a partir da década de 80, entende-se que não deve se atribuir à pessoa a carência de recursos como uma característica, e sim entender isso como uma irresponsabilidade do Estado. Não existem crianças-carentes, crianças-abandonadas, crianças-órfãs. Existem crianças, existem adolescentes, existem famílias. Existem histórias, realidades, classes sociais, origens, dificuldades e potências, e a necessidade de um Estado que não seja mais negligente, que não criminalize e mate, mas sim trabalhe para que todos possam viver em família e na comunidade.

Império e pela República. Segundo Silva (2004) o código consagrou um sistema dual no atendimento à criança, atuando especificamente sobre os chamados efeitos da ausência, que atribui ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandonado e os pais presumidos como ausentes, tornando disponível seus direitos de pátrio poder.

O Código de Menores de 1927, que ficou conhecido como o Código Mello Mattos⁴, foi a primeira lei que veio a disciplinar o sistema de garantias da criança e do adolescente, criado sob duas vertentes; a justiça e a assistência. Dentro desse período, sob o Código de Menores, a concepção de infância, foi judicializada, onde a responsabilidade das crianças abandonadas, institucionalizadas, e delinquentes era da justiça. (RIZZINI, 2009)

O que se observa de contribuição desse Código foi a mudança da concepção ligada a proteção e a assistência também aos menores de dezoito anos, dando tratamento apropriado ao “menor infrator”, oferecendo algumas garantias a sua situação peculiar de pessoa em desenvolvimento. (PRATES, 2006)

Já dentro desse código, havia mecanismos de proteção a infância de ‘tutela’, ‘guarda’, ‘vigilância’, ‘educação’, ‘preservação’ e ‘reforma’, que deu abertura a situação da Doutrina do Direito do Menor. (RIZZINI, 2009)

Em 1930, o governo de Getúlio Vargas surge com um projeto centralizador e intervencionista. Neste período é elaborado o estatuto da família, que não foi oficializado, mas o seu objetivo era de incentivar o crescimento da população e fortalecer os valores morais. Faleiros (2009) relata que em 1932 os donos das indústrias conseguem modificar o código de menores como estratégia do trabalho precoce de crianças. A intenção era de baixar a idade de iniciação no trabalho para 13 anos, com a constituição de 1932 a idade foi fixada em 14 anos.

No período compreendido entre 1930 e 1945, conhecido como Estado Novo, o assistencialismo ganha espaço, especialmente na organização dos serviços públicos de atendimento, na intenção de fazer frente à notória fragilidade

⁴ O professor e jurista José Candido de Mello Mattos foi o primeiro juiz de menores do Brasil e da América Latina.

das iniciativas privadas, que até então eram hegemônicas. A revolução de 1930⁵ inaugura politicamente o chamado Estado de bem estar social brasileiro⁶, que atende a muitas reivindicações históricas dos trabalhadores e da população em geral como legislação trabalhista, como ensino básico obrigatório e seguridade social, embora em contrapartida tentasse cooptar importantes movimentos sociais num projeto político centralizador e paternalista.

Em 1942 se cria o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), órgão do Ministério da Justiça, que tinha como objetivo corrigir e reprimir. O SAM se estruturou sob a forma de reformatórios e casas de correção para adolescentes infratores, patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados. O SAM representa, portanto, a primeira política pública estruturada para a infância e adolescência no Brasil. Surgem, também nesta época, diversas casas de atendimento sob as ordens da primeira dama, ou seja, diretamente ligadas ao poder central.

O primeiro código de menores trazia, portanto, a ideia de que a criança merecedora de tutela do Estado era menor em situação irregular. Existia uma dicotomia na sociedade entre o menor abandonado e o menor delinquente, numa tentativa de explicar as situações que dependiam da intervenção do Estado. Com a criação do Código de Menores, o poder judiciário também cria e regulamenta o Juizado de Menores e todas as suas instituições auxiliares. Novamente as ideias que marcavam esse início de política para infância e juventude tinham um caráter eugenista, mas desta vez o Estado assumia o protagonismo como responsável legal pela tutela da criança órfã e abandonada. A intenção, entretanto, era de tentar minar a criminalidade, e por isso uma das principais medidas tomadas no acolhimento institucional era preparar o menor para trabalhar.

⁵ A Revolução de 1930 foi um movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou em um golpe de Estado, o “Golpe de 1930”, que depôs o então presidente da república Washington Luís, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e pôs fim à República Velha.

⁶ Não é unanimidade falar sobre a existência de um Estado de Bem Estar Social no Brasil. É reconhecido que ele nunca se estruturou da mesma forma que nos países centrais europeus, entretanto alguns autores defendem a sua existência aqui devido à formação de uma rede de proteção social feita pelo Estado Brasileiro neste período. Para Faleiros (2000), “nos países pobres periféricos não existe o Welfare State nem um pleno keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas “categoriais”, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população”.

As ações do Estado em relação à política da criança e do adolescente tinham, portanto, a intenção de atender às exigências dos donos de indústria, facilitando para os mesmos o trabalho infantil, dando continuidade à falta de investimentos em políticas sociais de proteção social à infância.

Foi no início do século XX que a preocupação com a infância ganhou novos paradigmas, novos horizontes, pois, agora, a concepção sobre a criança e o adolescente, e principalmente das crianças, era tido como um problema social, trabalhado como projeção do futuro do país. Nesse contexto de pensamento na construção de um futuro promissor, tornou-se necessária a criação de mecanismos de proteção da criança e do adolescente, dos perigos que lhe retirassem do caminho do trabalho e da ordem, ou seja, era preciso defender a sociedade daqueles que se entregavam à viciosidade e ameaçavam a paz social (RIZZINI, 2008).

Com o golpe militar em 1964, foi criada pela Lei nº 4.513 a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), vinculada ao Ministério da Justiça, desenvolveu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM e mudou o modelo de atendimento dos menores infratores, adquirindo uma roupagem terapêutica-pedagógica, em substituição ao modelo carcerário, além de apresentar uma proposta que visava à integração do “menor” à comunidade, à assistência, à família, ao apoio às instituições e ao respeito ao atendimento.

Influenciada pela lógica tecnocrata e racional que imperava no período da ditadura, a FUNABEM foi muito criticada posteriormente. Isso ocorreu porque embora ela tivesse sido criada dentro de uma perspectiva assistencialista, sua existência foi marcada pela forma repressiva que tratava os menores, com a intenção de garantir um controle social e político para que, assim, a classe trabalhadora se mantivesse vigiada e educada desde a primeira infância.

Ainda no período da ditadura, houve movimentações exigindo a reformulação do Código de Menores de 1927, argumentando que se fazia necessário adequá-lo às necessidades do período. Com essa pressão, em 1979 foi promulgado o novo Código de Menores.

Com o novo Código de Menores de 1979, instaurado pela Lei 6.697, houve uma pequena mudança no que tange à visão do Estado sobre o menor. A

partir daquele momento a proteção da infância passava a ser um direito de todas as crianças e adolescentes e um dever do Estado. Entretanto, na prática não houve mudanças significativas, porque a criança e o adolescente continuavam sendo considerados objetos de direitos e não sujeitos de direitos, sendo esta uma concepção que só passaria a ter espaço no Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste momento, continuava não existindo a separação nas medidas propostas entre adolescentes que cometeram ato infracional e aqueles que haviam sido abandonados.

Os pressupostos que regiam o Código de Menores de 1927, a doutrina da situação irregular que permeava o novo Código de Menores de 1979 (Lei 6.697/1979) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor instituída no período da Ditadura, se restringia a quatro tipos de crianças e adolescentes: infratores, carentes, abandonados e inadaptados. Assim,

O lado mais perverso de tudo isso reside no fato de que os mecanismos normalmente utilizados para o controle social do delito (polícia, justiça, redes de internação) passaram a ser utilizados em estratégias voltadas para o controle social da pobreza e das dificuldades pessoais e sociais de crianças e adolescentes problemáticos, mas que não chegaram a cometer nenhum delito (COSTA, 2006).

Não havia até então o entendimento de que era necessário criar políticas públicas que prevenissem o empobrecimento e a falta de condições básicas das famílias brasileiras de criarem suas crianças, como melhorar a distribuição de renda, investir com regularidade em educação, saneamento básico, moradia, lazer, entre outras. A doutrina da situação irregular trazida pelo Código de Menores de 1979 era acompanhada de um discurso onde a existência de crianças desnutridas, vítimas de abuso, autoras de atos infracionais e outras violações era atribuída à sua própria índole, e isso colocava todas numa mesma categoria preconceituosa que era chamada de “situação irregular”. Estar em situação irregular significava estar sob julgamento tendencioso e punitivista da Justiça de Menores, pois esta era executada de forma arbitrária tanto quanto às atribuições de caráter jurídico e com atribuições de caráter assistencial.

O Código de Menores de 1979 possibilita o poder de intervenção do Estado sobre a família, e isso abriu caminho para o avanço da política dos internatos-prisão. Um dos direitos dos Juizados de Menores era a destituição do

pátrio poder, um princípio baseado principalmente no estado de abandono. Através deste dispositivo legal e da sentença de abandono, o Estado agora poderia recolher crianças e jovens em situação irregular e condená-los ao internato até a maioridade. Neste período, as instituições passaram a ter maior importância que os próprios menores, uma vez que a disciplina interna e a segurança externa aos muros eram os principais critérios de eficácia dos programas de assistência aos menores.

Os movimentos críticos das políticas para a infância até então vigentes, da década de setenta, chegam à década de oitenta apontando para o esgotamento da legislação recém imposta do Código de Menores e da Política Nacional do Bem-estar do Menor. O movimento de redemocratização do Brasil trouxe à tona uma grande movimentação dos movimentos sociais, que debatiam e lutavam por direitos sociais através de um viés progressista e humanitário, algo que refletiu positivamente sobre a questão da infância e juventude.

Em 1988 é promulgada a Constituição Federativa do Brasil que estabelece em seu texto uma importante mudança na forma em que as crianças e adolescentes brasileiros são percebidos. Na parte que trata da ordem social, o texto constitucional afirma através do Art. 227 que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

A partir deste artigo e de um conjunto de tratados, convenções internacionais e determinações constitucionais – que representavam a pressão de grupos socialmente organizados – surge em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA irá desenhar uma nova página na legislação brasileira em relação à infância e adolescência; uma nova doutrina, de proteção integral. Além do Art. 227, outros trechos do texto constitucional de 1988 descrevem direitos e garantias que deveriam, a partir deste momento, ser efetivados⁷.

O ECA aborda a criança e o adolescente de maneira universal, protegendo e possibilitando o acesso a todos os direitos e garantias. Sai de cena

⁷ Também foi de enorme importância o art. 228, que definiria a idade de imputabilidade penal aos dezoito anos, em acordo com a Convenção dos Direitos da Criança da ONU e demais documentos acerca do conteúdo dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros.

o “menor”, o “desviado”, o “incapaz” em “situação irregular” e aparecem sujeitos que merecem cuidados e respeito absoluto do Estado, da sociedade e da família.

A evolução da legislação brasileira dirigida à infância e a adolescência acompanhou, na verdade, a evolução de diversas regras do quadro internacional, principalmente no que diz respeito às resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU). Muitos princípios instituídos pelo ECA e em outras leis estão também presentes em normas internacionais, como, por exemplo, a designação de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direito⁸ e a prioridade de mantê-los em seu meio de origem. A nova legislação traz a concepção de que a ocorrência da violência no ambiente familiar está além das limitações socioeconômicas, e agora a preocupação está em não se confundir a criança que sofre maus-tratos com a criança “carente”, cuja família se encontra em dificuldades de diversas ordens.

A partir dessa lógica de proteção integral, a criança e o adolescente passaram a ser vistos como sujeitos de direitos, um deles sendo a convivência familiar e comunitária. Reconhecê-los desta forma possui um significado político importante, que está ligado a uma tentativa de combater as discriminações dirigidas às crianças e adolescentes das classes desfavorecidas.

O propósito das mudanças legislativas, principalmente com o estabelecimento do ECA, foi a construção de novos paradigmas e, com isso, também de novas práticas no que tange ao acolhimento institucional. De acordo com o previsto em lei, o sistema de acolhimento institucional a partir do ECA tem como proposta uma articulação com as redes assistenciais disponíveis, com objetivo de reintegrar crianças e adolescentes às famílias de origem ou, caso a primeira opção não seja possível, colocá-los em família substituta.

Os serviços de acolhimento passaram a ser considerados medidas protetivas sob caráter excepcional e provisório. Isso significa que encaminhamento deve ocorrer apenas quando todos os recursos que visem à manutenção na família de origem estiverem esgotados e não deve ser motivado apenas pela carência de recursos socioeconômicos, como muito feito sob a

⁸ Segundo o art. 227 da Constituição, são esses o direito 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.

vigência dos dois Códigos de Menores. O ECA traz, portanto, uma tentativa de romper com a cultura de afastamento da criança e do adolescente do núcleo de origem frente a qualquer situação de vulnerabilidade social, risco ou pobreza. Em casos de violência praticada por familiar ou responsável, por exemplo, é o agressor quem pode ser afastado da família.

Uma das prioridades do ECA, prevista no artigo nº 101, de seu parágrafo §1º, é a transitoriedade do acolhimento. Essa proposta indica uma busca por contrapor e reparar o passado recente de isolamento de crianças e adolescentes enclausurados nos orfanatos e abrigos, o que gerava um duplo sofrimento, dentro e fora do lar.

Infelizmente, o que se vê na prática difere muito do imaginado pelo legislativo brasileiro. O acolhimento é utilizado como uma solução rápida aos casos atendidos por alguns conselhos tutelares, que preferem solicitar esta medida excepcional ao juiz ou até mesmo efetuar o acolhimento de urgência em horário em que não há mais atendimento forense.

Ao longo dos mais de sessenta anos de história entre o primeiro Código de Menores e o ECA, ocorreram muitos avanços no que tange à tutela da infância e da adolescência, como a implementação de diversas medidas de proteção à criança e ao adolescente, que atualmente contam com a fiscalização do Ministério Público e da Defensoria Pública. Contudo, ainda há muito por se fazer em relação à estruturação do sistema tutelar nacional, e às políticas públicas voltadas para a proteção dos menores.

1.2 A trajetória das políticas públicas para família, infância e juventude: conquistas e derrotas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) traz para a sociedade uma nova forma de enxergar e de tratar todas as problemáticas que dizem respeito à criança e ao adolescente, onde eles passam a ser reconhecidos como indivíduos portadores de direitos, e isso proporcionou que diversas políticas públicas voltadas para esse público fossem estabelecidas. A execução dessas políticas, porém, não depende só dos legisladores.

Os responsáveis pela implementação dos programas de abrigo devem fazê-lo de forma a contribuir para que as crianças e os adolescentes sob sua guarda possam exercer plenamente seus direitos, especialmente o direito à convivência familiar e comunitária, fugindo do isolamento representado pela institucionalização. (SILVA, 2004)

Atualmente, além do ECA, têm sido elaborados documentos e normas que visam a estipular parâmetros e regulamentar a situação da infância e da adolescência no Brasil. Em 2009, foi publicado o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, organizado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com objetivo de organizar e padronizar o funcionamento dos serviços de acolhimento, e oferecer orientações metodológicas para que possam cumprir suas funções protetivas e de restabelecimento de direitos. Assim se intensifica a necessidade do entendimento das entidades enquanto partes integrantes da rede de proteção.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu uma nova concepção, organização e gestão das políticas de atenção a este segmento da sociedade, dando origem a Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Esse sistema se destaca pela sua abrangência, pois incorpora tanto os direitos universais de todas as crianças e adolescentes brasileiros, quanto a proteção especial a que fazem jus aqueles que foram ameaçados ou violados em seus direitos.

Importante ressaltar que a expressão “sistema de garantia de direitos” denota que é impossível considerar de forma isolada a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto, já que seus papéis e atribuições estão entrelaçados e

apenas só funcionam de forma efetiva se forem conduzidos de maneira integrada. Por outro lado, garantir direitos implica atuar em pelo menos três frentes fundamentais: a da promoção dos direitos instituídos, a da defesa em resposta à sua violação e a do controle na implementação das ações que visam a realizá-los (AQUINO, 2004). Sendo assim, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) possui três eixos de atuação para viabilizar a construção de uma rede de atendimento à crianças e adolescentes vítimas de qualquer forma de violação de direitos.

O eixo da promoção de direitos tem como objetivo a formulação e deliberação de políticas sociais públicas como educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social, buscando priorizar o atendimento das necessidades básicas através de serviços, programas e projetos, governamentais ou não governamentais, para a garantia das necessidades básicas, do respeito à liberdade, integridade e dignidade de crianças e adolescentes.

O eixo da defesa, em contrapartida, tem por objetivo exigir e defender o acesso aos direitos assegurados por lei, como também responsabilizar legalmente os autores de violação de direitos individuais ou coletivos das crianças e adolescentes, utilizando como instrumento, à aplicação de medidas socioeducativas, junto a órgãos como Ministério Público, Defensorias Públicas, Conselhos Tutelares, Secretarias de Segurança, Centros de Defesas, dentre outros.

Por conseguinte, o eixo do controle social busca acompanhar, fiscalizar e avaliar o cumprimento de programas e prestação de serviços de instâncias governamentais e não governamentais responsáveis pela promoção e acesso aos direitos assegurados por lei. As instâncias envolvidas neste eixo são os Conselhos de Direitos, Centros Sociais, ONGs, Ministério Público, como também os Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), espaços de mobilização e organização da sociedade civil.

O SGD tem sua base no ECA especificamente no artigo 86⁹, cujas determinações levam ao entendimento de que as ações das instâncias públicas governamentais e não governamentais que integram esse sistema devem visar à

⁹ Este artigo determina que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 2008).

facilitação do acesso à justiça. Para que isto possa se operacionalizar, os órgãos do SGD precisam estar comprometidos com as diretrizes apontadas pelo ECA.

Embora o SGD e a rede de proteção à criança e ao adolescente tenham crescido e suas bases legais tenham se tornado muito sólidas, essa população, que foi historicamente negligenciada, tem o seu sofrimento intrinsecamente ligado ao aprofundamento da questão social fundada na contradição entre capital e trabalho e à superexploração da classe trabalhadora enquanto pilar que sustenta o crescimento exponencial dos lucros do grande capital.

Com a agenda econômica dos governos neoliberais no Brasil, houve rebatimentos diretos sobre as políticas públicas de assistência, que em conjunto com o aumento da superexploração da força de trabalho e as altas taxas de desemprego, formaram uma imensa massa de famílias pobres não assistidas pelo Estado, e com dificuldades para prover os direitos básicos às suas crianças e adolescentes, direitos estes que o próprio Estado burguês assegurou por vias legais. Este cenário remete à antiga problemática de criminalização da pobreza, que era a principal razão que levava os menores a serem desligados de suas famílias. Isso significa que podemos, infelizmente, notar uma repetição no padrão majoritário de crianças e adolescentes acolhidos: são jovens negros de famílias pobres e periféricas.

A Constituição Federal de 1988 foi um relevante marco institucional que apresentou um novo modelo de seguridade social. Esse padrão formado pelo tripé: Assistência Social, Previdência Social e Saúde Pública; passou a estruturar o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania e da consagração dos direitos sociais. No novo formato de seguridade social buscou-se diminuir o vínculo entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos voltados para a redistribuição. Os benefícios passaram a ser vistos a partir da ótica das necessidades, com fundamento nos princípios da justiça social, o que tornou compulsório a extensão da cobertura da população (FALEIROS, 2004). Segundo Fleury,

A inclusão da previdência, da saúde e da assistência no âmbito da seguridade social introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania. Antes, esses

direitos eram restritos à população beneficiária da previdência. (FLEURY, 2004, p. 113).

De forma sintética, o novo padrão constitucional de política social caracterizou-se pela universalização da cobertura, salvo para políticas de assistência social e previdência¹⁰, trazendo um reconhecimento dos direitos sociais. Com isso, se coloca de forma clara a afirmação do dever do Estado, assim como a subordinação das ações privadas à regulação estatal, em função da relevância pública das práticas e serviços nessas áreas.

Apesar de todo esse aumento da proteção social trazido pela Constituição-cidadã¹¹ no Brasil, a adoção da concepção de seguridade social não se traduziu numa universalização do acesso aos benefícios sociais (MOTA, 2006). Pelo contrário, logo após a promulgação da Seguridade Social na Carta Magna, ela já passa a ser negada pelas ações governamentais em detrimento das prescrições neoliberais e de um conjunto de mudanças macroestruturais.

Neste momento, no início da década 90, assim como era um avanço na política de proteção à criança e ao adolescente o surgimento do ECA, era também um momento em que as classes dominantes iniciavam a sua ofensiva contra a seguridade social universal, exercitando sua condição de dirigente para cercar e destruir os projetos sociais dos trabalhadores, não somente através da força e coerção, mas confundindo seus referenciais, na proporção em que dotam de novos conteúdos as bandeiras políticas históricas dos trabalhadores brasileiros (MOTA, 2006).

O reforço à responsabilização da família pela proteção social de seus membros é marcado pela conjuntura brasileira das décadas de 1990 e 2000, onde se dá a reformulação da política social, realizado a partir da contrarreforma do Estado¹², num questionamento das conquistas da Constituição Federal de

¹⁰ A política de assistência social, segundo o Art. 203 da Constituição Federal, “será prestada a quem dela necessitar”; e a previdência social tem caráter contributivo.

¹¹ Chamada de constituição-cidadã pelo então deputado Ulysses Guimarães, a Carta da República de 1988 é considerada até hoje uma das mais avançadas e democráticas do planeta, no que diz respeito aos direitos e garantias individuais do cidadão.

¹² De acordo com Behring e Boschetti (2011), o período pós-1990 pode ser considerado no país, como de contrarreforma do Estado, posto que a denominada Reforma do Estado idealizada por Bresser Pereira (1998) marcou retrocesso nas conquistas demarcadas na Carta de 1988, sobretudo, nas políticas públicas de previdência, de assistência social e de saúde.

1988. Neste contexto intensificam-se dois processos: o de focalização; através de um investimento massivo do Estado em programas de transferência de renda em detrimento das políticas universalizantes de proteção aos trabalhadores, e outro de responsabilização da família na provisão de bem-estar, onde esta ressurgiu como a primeira referência fundamental na política social. No entanto, alguns fatores dificultam que as famílias assumam um papel preponderante no campo da proteção social, como os indicadores sociais e econômicos, o caráter contraditório da família, e as transformações na sua estrutura.

A Constituição Federal de 1988 incorporou a discussão sobre a importância da família na proteção social¹³, e a partir deste momento esta passa a ser percebida, juntamente com a sociedade e o Estado, como responsável pelo “cuidado” de seus membros, especialmente crianças e idosos(as). Por isso torna-se fundamental que as políticas sociais se voltem para as famílias, no sentido de superar as abordagens fragmentadas e individualizantes, sendo o Estado responsável pela concretização dos direitos sociais.

Quando ocorre nos anos 1990 o giro conservador na política internacional através da emergência da ideologia neoliberal relacionada com o discurso de crise do Estado, o Estado brasileiro passa a promover a transferência de suas responsabilidades à setores da sociedade civil; apelando para a solidariedade na busca de soluções imediatas para os problemas sociais; aderindo à privatização das políticas sociais¹⁴.

O desenvolvimento de estratégias de legitimação da ordem burguesa e de enfrentamento da crise de superprodução, que foram centradas no campo da sociedade civil e do mercado, foi fortalecido pelo terceiro setor, que passou a atender a população excluída. Nas palavras de Behring e Boschetti (2011), nos anos 1990,

houve o desmonte (Lesbaupin, 1999) e a destruição (Tavares, 1999), numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. E foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo

¹³ Pereira (2004) considera que a família sempre fez parte das políticas sociais nacionais, ainda que fosse no sentido de responsabilizá-la pelos problemas vivenciados por seus membros.

¹⁴ Com isso grande parte dos abrigos passa a ser gerido pelo terceiro setor, algo que será abordado de forma mais ampla posteriormente neste trabalho.

andar para trás, se pensamos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social. Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso.

Sob esta lógica neoliberal então, houve uma necessidade de reestruturação dos programas sociais e políticas para reduzir a desigualdade, combater a pobreza e retomar o crescimento. Cresceram as demandas por ações estatais destinadas àqueles excluídos fora do mercado de trabalho. A estratégia política adotada foi a da descentralização das políticas sociais, que veio associada aos processos de privatização dos serviços públicos, o que pulveriza os recursos e fragmenta as ações no âmbito social. A escassez dos recursos é uma consequência da agenda econômica neoliberal, e fez com que o Estado retirasse sua responsabilidade das áreas econômicas, e com isso começam a surgir os serviços comerciais institucionais – Terceiro Setor – “não governamental e não lucrativo”.

Pereira (2004) assinala que nesse cenário se delineia um Pluralismo de Bem Estar, em contraposição ao Estado de Bem Estar: busca-se uma maior participação do mercado, da sociedade e das famílias na proteção social. Emerge o discurso da co-responsabilidade ou parceria entre Estado e sociedade e o apelo à solidariedade. Esse processo se configura como

uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o ‘desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada’, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a consequente quebra da garantia de direitos (PEREIRA, 2004).

É nesta lógica que, segundo a referida autora, o papel voluntarista da família como fonte privada de proteção social ganha espaço, adquirindo relevância como provedora e gestora do bem-estar. Nesse sentido, a família passa a ser responsabilizada, em primeira instância, pela garantia de condições para o desenvolvimento integral de seus membros.

1.3 O neoliberalismo, a focalização das políticas públicas e suas consequências para as famílias brasileiras: os órfãos do Estado burguês.

Os sistemas de proteção social adquirem características que se diferenciam conforme o tempo, o lugar, os interesses e as condições sócio-econômicas existentes, entre outras variáveis. A revalorização da família¹⁵ não deve significar, portanto, um recuo das responsabilidades do Estado na garantia de recursos de bem-estar aos cidadãos. Os cuidados e recursos de bem-estar providos pelas próprias famílias não são substitutivos das responsabilidades do Estado. A instalação de um projeto político comprometido com a justiça social, a cidadania e a redistributividade dos recursos sociais facilita às famílias, principalmente as de baixa renda, garantir a proteção aos seus. Isso deve ser feito de forma aditiva ao Estado, e não substitutiva.

Atualmente, percebe-se no Brasil uma ênfase na família por parte do Estado acerca do desenvolvimento de programas e políticas sociais, dentre as quais podemos destacar as políticas de Assistência Social e da Saúde. Na primeira, com a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁶, a família ganha ênfase através da criação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Já na política da saúde, destaca-se o Saúde da Família (SF), adotado pelo governo federal como estratégia para reorganização dos serviços de saúde.

Apesar disso, o que vemos no dia-a-dia dos atendimentos nos serviços públicos de assistência é que a família ocupa um espaço secundário na formação do sistema de proteção social, e essas políticas são executadas em um formato clientelista e focalizado, que oferece políticas para os indivíduos e não para as

¹⁵ O conceito de família utilizado aqui é o que compreende todas as diversas possibilidades de formação de um núcleo familiar, cada uma com as suas particularidades e necessidades; não se prendendo, portanto, apenas ao modelo conservador, heteronormativo e patriarcal de família.

¹⁶ O SUAS foi criado em 2005 com o compromisso de romper com a lógica tradicional do assistencialismo e da fragmentação de ações. Instituído como lei em 2011, o sistema promove o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial.

famílias, atuando de forma muito insuficiente na promoção da garantia do bem estar social das famílias brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 definiu a universalidade do sistema de proteção social, mas os governos pós-constitucionais adotaram políticas focalizadas e de transferência de renda. É necessário, portanto, avaliar o processo através do qual a complexa teia de proteção social se formou e a sua relação com um modo neoliberal de amenizar as expressões da questão social, para somente então compreender os reflexos disso sobre as famílias de crianças e adolescentes que hoje estão em instituições de acolhimento, privados do direito à convivência familiar e comunitária que lhes é garantido por lei.

Com a ascensão do neoliberalismo que atinge a América Latina nos anos 1990, o Banco Mundial passou a indicar a atuação do Estado que, enquanto se mantinha mínimo na intervenção econômica, assume alguns setores nos quais o mercado não tem interesse em participar, como a prestação de serviços sociais àqueles que não conseguem pagar por eles (UGÁ, 2004). Desta maneira, o Estado deve cuidar apenas das pessoas incapazes de se integrar aos mercados, através de políticas sociais residuais e focalizadas. As recomendações do Banco Mundial se limitam ao combate à pobreza, que é o custo social das políticas neoliberais, ao invés de propor soluções estruturais para combater o aumento da precariedade do trabalho e do desemprego (UGÁ, 2004).

Ao passar a pobreza ao primeiro plano e tratá-la como face única da questão social, individualizando-a, a focalização se torna um caminho coerente para alcançar esta população; não considerando as premissas equivocadas que levaram a esta conclusão.

É nesse cenário que se consolidam os programas de transferência de renda. Tais programas passam a se materializar através das ações do poder público a partir da década de 1990. Naquele período, se observam as primeiras experiências de transferência de renda na América Latina, como ressalta o Banco Mundial:

Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização (...) Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a

transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna. (BANCO MUNDIAL, 2001)

Fica claro, então, que a transferência direta de renda visa, prioritariamente, o fortalecimento do mercado através do aumento do poder de compra e da concorrência. Aqui, no que tange à visão social, não há nenhuma intenção de fazer uma avaliação qualitativa e nem tampouco de atingir a raiz da questão social, que é a contradição entre capital e trabalho; algo que poderia ser feito para abrir um leque de possibilidades para os beneficiários poderem ocupar novos papéis sociais e econômicos.

Desse modo, ao mesmo tempo em que o capitalismo exclui os indivíduos, o Estado trata de “incluir-los” por meio das políticas sociais, que “beneficiam”, de certa forma, os trabalhadores (cujo financiamento dessas mesmas políticas é feita pelos mesmos), mas atendem principalmente às necessidades do capital. A partir do momento que estes “direitos” venham a desfavorecer os interesses do capital, os mesmos são suprimidos pelo Estado, apoiado por instrumentos que legitimam a supressão desses direitos. Nesses termos, para Marx:

Quando o Estado admite a existência de problemas sociais ele os procura ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração que depende dele. (MARX, 2010, p. 23).

As políticas sociais representam o Estado no gerenciamento da pobreza, sem tomar medidas estruturais, mas apenas mantê-la em “níveis amenos”, desenvolvendo programas focalizados e emergenciais. “Como não pode atinar com as causas fundamentais desses males, só resta ao Estado tomar medidas paliativas. Em resumo, o Estado é insuperavelmente impotente face aos problemas sociais.” (MARX, 2010, p. 23).

A pobreza é um produto necessário ao capitalismo, que acumula riqueza ao mesmo passo que produz e reproduz a pobreza. Segundo Netto (2006) o “desenvolvimento capitalista é, necessariamente e irredutivelmente, produção exponenciada de riqueza e produção reiterada da pobreza”. A riqueza produzida na sociedade do capital não gera sua distribuição, mas sua acumulação nas mãos de poucos que se apropriam desta, mediante a exploração

dos que não a possuem. Por isso, para Netto (2006), é falsa a tese segundo a qual o crescimento econômico é a única condição necessária para enfrentar, combater e reduzir o pauperismo que decorre da acumulação capitalista.

Raichelis ressalta que o contexto em favor das transferências de renda como devolutiva urgente para um momento provisório de ajuste se trata, na realidade, de um discurso que deseja ocultar essa questão estrutural e potencialmente permanente que é o neoliberalismo:

O modelo de proteção social para pobres, no qual se inserem os programas de transferência de renda, é uma resposta necessária frente às urgências sociais, mas pontual e transitória a uma questão estrutural, portanto, persistente. Responde ao presente, atendendo necessidades imediatas, adota uma perspectiva reducionista da pobreza como expressão monetária, mas não ataca os seus determinantes estruturais, especialmente os relacionados à política econômica e ao modelo de desenvolvimento, mantendo inalterados os índices de desigualdade no Brasil (...). (RAICHELIS, 2007)

Desse modo, é notório que a concepção de política social do Banco Mundial e de outros organismos que passaram a direcionar a agenda econômica do Brasil e ocasionaram a focalização das políticas públicas, expressa de forma clara seus objetivos de fortalecer prioritariamente o funcionamento do mercado, ainda que isso passe pela aceitação da existência de pessoas vivendo na condição de pobreza absoluta.

Nesse sentido, as políticas sociais de caráter público, além de se voltarem apenas para os extremamente pobres, não podem oferecer uma condição digna de vida, pois isso somente pode ser alcançado via mercado. Com isso, nega-se a política social numa perspectiva de direito social e humano. A focalização não é, portanto, vista como uma tentativa de reparação das violações históricas aos direitos humanos, e sim uma expressão da necessidade de não ultrapassar aqueles que vivem na condição de miseráveis e incapazes de tirar proveito dos “benefícios” do mercado.

O Estado neoliberal se inicia no Brasil a partir do governo Collor-Itamar, e foi o ápice do cenário socioeconômico fracassado. Em uma tentativa de saída para o aprofundamento das expressões da questão social neste período, entram em cena as políticas sociais compensatórias,

principalmente as de transferência direta de renda, a partir do governo FHC¹⁷. Posteriormente, no governo Lula, essas políticas tiveram um papel estratégico no cenário político neoliberal visando amenizar a situação precária de grande parte da população brasileira. Foi, porém, especificamente no governo de Luís Inácio Lula da Silva que estas políticas de compensação à concentração de renda e às desigualdades sociais tiveram uma ampliação no sentido de remediar o quadro de pobreza, como o Programa Bolsa Família.

Os programas de transferências condicionadas de renda são colocados como políticas públicas para assegurar aos pobres, a assistência social que o Estado deveria garantir segundo a constituição do país. Isso esvazia o caráter universal das políticas, acarretando a focalização e um olhar privatista sobre elas, além de reforçarem uma desigualdade de gênero marcada pelos papéis tradicionalmente definidos para os homens e as mulheres dentro das famílias.

O incremento da idéia da família como centro de proteção e com ela o amplo desenvolvimento do voluntariado, das entidades não-governamentais e o delineamento de “novas profissões” no interior das políticas sociais, inclusive nas públicas, vai favorecer não só a proliferação do ideário neoliberal sobre a responsabilidade da família em relação ao bem estar, como também a reativação das práticas disciplinadoras tão comuns nos séculos anteriores, principalmente em relação as famílias pobres. (MIOTO, 2009)

A perspectiva de centralidade da família é instituída através dos textos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005, no qual está definida a família como centralidade na política de assistência. A PNAS coloca em suas diretrizes a: “Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” e também traz essa mesma lógica em seus objetivos ao “Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004). A NOB/SUAS pontua “para a proteção social de Assistência Social o princípio de matricialidade sociofamiliar” considerando que “a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e

¹⁷ Governo Fernando Henrique Cardoso. O Governo de Fernando Henrique, também chamado de Governo FHC, teve início com a posse da presidência por Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 1995, e terminado em 1º de janeiro de 2003, quando assumiu Luiz Inácio Lula da Silva.

protagonismo social” (BRASIL, 2004) Desta forma, a NOB/SUAS supervaloriza a família e a responsabiliza pelo bem estar social dos seus membros. Assim, o Estado assume a idéia que “a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência” (BRASIL, 2004).

Esta responsabilização da família parte da mesma premissa da PNAS que coloca como papel fundamental a matricialidade sociofamiliar como contraponto à focalização. Para a política,

(...) Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (BRASIL, 2004. p. 41)

A PNAS coloca o eixo estruturante da “Matricialidade Familiar” como forma de garantir a inclusão sociocultural de grande parcela da população brasileira fruto das desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais causada pela perspectiva capitalista de desenvolvimento. O princípio da proteção social a partir da matricialidade sociofamiliar significa que “a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e que para isso a “família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência” (BRASIL, 2005).

Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível. Ainda que isso seja feito, estas famílias estarão sempre mal inseridas na sociedade capitalista, ocupando um espaço que as limita ao que sobra: dos empregos, das escolas, das comidas, dos espaços da cidade em que habitam, do acesso à informação e à cultura.

Este espaço de sub-famílias é pautado sobre um estigma de pobreza e marginalidade que alimenta a criminalização da pobreza. A estrutura familiar que a sociedade burguesa dita como ideal e tradicional toma formatos novos nas periferias, onde grande parte das crianças nascem e crescem sem a figura paterna. São as chamadas famílias “desestruturadas”.

Alguns números a respeito da realidade das famílias contemporâneas no Brasil elucidam bastante o olhar sobre essa questão. O número de lares brasileiros chefiados por mulheres passou de 23% para 40% entre 1995 e 2015, segundo a pesquisa¹⁸ Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, divulgada em março de 2017 pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com base nos números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Nessas famílias, apenas em 34% há presença do cônjuge. O estudo destaca que a ausência masculina aumenta "o risco de vulnerabilidade social, já que a renda média das mulheres, especialmente a das mulheres negras, continua bastante inferior não só à dos homens, como à das mulheres brancas".

A taxa de pobreza por família pobre, medida pela linha dos US\$ 5,5 por dia, é maior entre famílias compostas por mulheres sem cônjuge e com filhos. O indicador representa 57% desse universo, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais 2017 – SIS 2017, do IBGE. O percentual cai para 30% em famílias de casal com filhos, 12% nas de casal sem filhos e 9% nas formadas por uma pessoa apenas. A chance de ser mãe solteira¹⁹ na periferia é até 3,5 vezes maior do que no centro expandido de São Paulo, de acordo com pesquisa²⁰ do Estadão com o Ibope publicada em 2013. Segundo o levantamento, a probabilidade de uma mulher em áreas periféricas ter um marido (ou uma outra mulher) para ajudar a cuidar dos filhos é praticamente a metade.

Embora já superados, a retórica dos Códigos de Menores de 1927 e de 1979 ainda permanece no bojo do discurso do senso comum na sociedade brasileira. É necessário retomar a análise sobre os Códigos e entender que neles

¹⁸ Fonte: <http://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>

¹⁹ Não há aqui uma concepção moralista de ser mãe solo, a questão que está implicada é na dimensão econômico-social de que a pessoa de referência na família é a mulher, que não possui um cônjuge (seja homem ou mulher) para dar conta das questões de sustento da família.

²⁰ Fonte: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,chance-de-ser-mae-solteira-na-periferia-e-a-te-3-5-vezes-maior-imp-,10>

considerava-se como irregular a situação em que a criança possuísse uma “família desestruturada”. Tal lógica serve justamente para reafirmar a ordem familiar burguesa como modelo, colocando no plano da ilegalidade outros modelos de família, ainda que estes sejam cada vez mais comuns, conforme indicam os dados supracitados. Essa construção legislativa introduziu um tipo ideal de família, e possibilitou que o Estado exercesse a tutela destas famílias, pois deveria intervir naquelas onde o “poder familiar” estava ausente ou mal exercido segundo os parâmetros estabelecidos, ou colocando isso de outra forma: nas famílias em situação de pobreza.

Desqualificar as formas familiares diferentes daquela que e classificar as crianças das primeiras como em “situação irregular”, próximas da “situação de delinqüência” é uma forma clara de criminalização da pobreza. O conceito de criminalização da pobreza (ou criminalização da miséria) trabalhado por Wacquant (2003) se refere, de forma resumida, às práticas sociais e estatais que visam dar conta do excedente da miséria não administrável pelas políticas públicas. O autor demonstra como os Estados das sociedades ocidentais do pós-guerra tornam-se “Estados Híbridos”:

nem “protetor” no sentido que o termo assume nos países do Velho Mundo, nem ‘mínimo’ e não-intervencionista como sonham os turiferários do mercado. Seu lado social e os benefícios que distribui são cada vez mais monopolizados pelos privilegiados; sua vocação disciplinar se afirma principalmente na direção das classes inferiores e das categorias étnicas dominadas. Este Estado-centauro, guiado por uma cabeça liberal montada sobre um corpo autoritarista. (WACQUANT, 2003, p.20-21).

Dentro desse contexto, a questão financeira torna-se o principal motivo para a desqualificação da família pobre e a produção de uma concepção preconceituosa, machista, racista e classista, que diz serem elas incompetentes para o cuidado dos filhos, o que justifica uma intervenção técnica e estatal. Essa lógica legislativa permaneceu até a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Entretanto, vemos que as alterações trazidas por essa nova legislação, que visa implementar um tratamento igualitário para todas as crianças e adolescentes e não mais apenas para os “menores”, não garantiu totalmente a

modificação das práticas a respeito da família e da infância pobres. As intervenções jurídicas e sociais continuam a punir a família pobre através da atualização do discurso da “família desestruturada”, já que não há mais na legislação pena prevista para a situação de pobreza.

A família pobre ganha um novo estatuto: família negligente. Essa categorização justifica a intervenção estatal, pois o discurso não é mais o da falta de condições materiais para o cuidado dos filhos, e sim o desrespeito aos direitos humanos e o acirramento da questão social e suas expressões, como a falta de acesso à saúde, educação, alimentação, “risco social”, exploração do trabalho infantil, entre outros, que tomam forma nos casos de violência intrafamiliar. Dessa forma, é importante para este trabalho e para a atuação dos serviços sociais considerar o plano de fundo familiar nos casos de crianças e adolescentes encaminhados para o acolhimento institucional, porque, muitas vezes, a família pobre é privada desses direitos, e conseqüentemente não tem como suprir/garantir as necessidades de seus filhos.

Para compreender um pouco mais sobre o trabalho neste tema, iremos aprofundar no capítulo seguinte o debate acerca das atuais instituições de acolhimento em si, com base no referencial histórico e teórico exposto neste primeiro capítulo, a fim de apresentar as bases legais e as diretrizes políticas que as regulamentam, e então poder desvendar os limites entre a proteção e a violação de direitos da criança e do adolescente que estão presentes no acolhimento.

2. AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Um importante documento para nortear o planejamento e organizar a execução do acolhimento institucional e do acolhimento familiar no município do Rio de Janeiro é o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Este plano foi elaborado por grupos de trabalho formados por profissionais da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), das Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH) e demais repartições que integram a rede da assistência social no município do Rio de Janeiro. A sua intenção é expor dados numéricos, informativos e qualitativos de pesquisas sobre aspectos do desenvolvimento social da cidade e delinear quais serão os aparelhos necessários para a garantia da política de assistência e como eles irão funcionar.

“A operacionalização das ações da SMASDH é descentralizada por meio de dez Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), que são responsáveis pela gestão da Política de Assistência Social no seu território adstrito. Atuam na organização e coordenação dos serviços socioassistenciais, programas e demais ações de natureza gerencial e administrativa, a partir das diretrizes emanadas pela Gestão Municipal. Tem papel de mobilização da rede pública e privada de assistência social e articulação com as demais políticas setoriais, visando organizar e regular fluxos de referência entre as redes de serviços para ampliar o acesso da população atendida em seu território. (SMASDH RJ, 2018)

O acolhimento é uma das medidas de proteção aos direitos de crianças e adolescentes que está no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A sua aplicação implica na suspensão do poder familiar, ocasionando o afastamento temporário da criança do convívio familiar. O Acolhimento Institucional deve ser aplicado apenas em situações nas quais os pais ou responsáveis deixarem de cumprir seus deveres de sustento e de proteção aos filhos.

A medida de suspensão do poder familiar também deve ser aplicada nas situações de crianças e adolescentes que foram submetidos a abusos, maus tratos ou devido ao descumprimento de determinações judiciais.

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) temos preconizada a Doutrina de Proteção Integral, garantindo a convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes, que a partir da criação do Estatuto passam a ser sujeitos de direitos em condição de desenvolvimento, e por isso o ECA traz a medida de Acolhimento Institucional como excepcional e provisória.

“Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em uma família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” (Art. 19 do ECA, 1990).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2004, vem para priorizar a reestruturação dos serviços de acolhimento institucional, que são considerados como pertencentes às atribuições da Proteção Especial de Alta Complexidade, o que requer a garantia da proteção integral. Estes abrigos são destinados às crianças, adolescentes, dentre outros públicos que tiverem seus direitos violados e ou ameaçados, e cuja convivência familiar esteja potencialmente identificada como risco.

A Proteção Especial de Alta Complexidade deve oferecer moradia, alimentação, higienização, trabalho protegido, quando couber ao caso. Enfatizaremos neste trabalho apenas as modalidades de atendimento de alta complexidade que podem ser destinadas ao público crianças/adolescentes, com base nos aparelhos de atendimento existentes no município do Rio de Janeiro, que por hora possuem nomenclaturas diferenciadas de outros locais do país, porém todos seguem as mesmas normativas legais, que são válidas para todo território nacional.

Pouco tempo depois do PNAS em 2004, é elaborado o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) pelo CONANDA em 2006, que vem fortalecer, detalhar e aprofundar os conceitos básicos definidos pelo ECA. Esse novo plano também prioriza a família como lócus de desenvolvimento e reafirma apoio e proteção para que ela possa cuidar de seus filhos e protegê-los, reforçando ainda que esta proteção dada às crianças e aos adolescentes não deve isolá-los ou segregá-los da comunidade.

Sendo assim, os parâmetros oficiais para os serviços de acolhimento institucional ficam prescritos tanto na NOB-SUAS (2004), quanto no PNCFC (2006), que instituiu o nome acolhimento para a ação de atender e cuidar temporariamente de crianças e adolescentes que precisam ser separados de suas famílias por estarem em situação de vulnerabilidade ou risco.

O PNCFC, traz além das normativas, planos de ação e todas as diretrizes que o acolhimento institucional passa a ter, as especificações das suas diferentes modalidades:

O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem. Independentemente da nomenclatura, todas estas modalidades de acolhimento constituem “programas de abrigo”, prevista no artigo 101 do ECA, inciso VII, devendo seguir os parâmetros do artigos 90, 91, 92, 93 e 94 (no que couber) da referida Lei. (CONANDA, 2006).

O acolhimento se divide em duas modalidades: acolhimento institucional e acolhimento familiar, sendo ambos classificados como de alta complexidade. O acolhimento familiar se dá quando o atendimento é feito por famílias já constituídas, as Famílias Acolhedoras, que são preparadas e acompanhadas por um programa específico. Já o acolhimento institucional, se dá em uma instituição especialmente planejada para isto, podendo ser uma casa de passagem, um abrigo institucional, uma casa lar, uma unidade de reinserção social (URS), entre outros. Nos próximos itens deste capítulo iremos abordar apenas as modalidades que podemos encontrar no município do Rio de Janeiro, e por isso estaremos utilizando como base o PMAS-RJ de 2018.

2.1 O acolhimento familiar através do Projeto Família Acolhedora

O Programa das Famílias Acolhedoras foi instituído como política pública no Estado do Rio de Janeiro através do Projeto de Lei 1735/2016, e consiste no acolhimento no seio de outra família, famílias essas que são selecionadas, capacitadas e acompanhadas por Equipe Técnica do Programa. Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro conta com um total de 24 Famílias Acolhedoras²¹, acolhendo 135 crianças e adolescentes. O programa tem como objetivo o posterior retorno do acolhido à família de origem ou a colocação em família extensa ou substituta, sendo permitida a estadia da criança no programa por no máximo dois anos (Art. 11 da Lei Estadual 1735/2016). No município do Rio de Janeiro,

o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (FACO) visa atender crianças e adolescentes de 0 a 17 anos incompletos, de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos, com a parceria com famílias que, de forma voluntária e mediante o recebimento de uma bolsa auxílio, se habilitam a realizar essa modalidade de acolhimento. Possui 11 Polos de atendimento nas 10 CASDH²². (SMASDH-RJ, 2018)

Apesar da própria legislação apontar a preferência para o encaminhamento de crianças e adolescentes para o acolhimento familiar, a Lei Estadual 1735/2016 aponta em sua justificativa um ponto importante sobre a condução das famílias com a responsabilidade emocional e afetiva para com os acolhidos:

Receber uma criança ou adolescente em acolhimento, não significa integrá-la como “filho”. Esta relação precisa estar clara para os envolvidos no processo. As famílias precisam compreender seu papel de parceiros no atendimento à criança e adolescente e na preparação para seu retorno à família de origem ou encaminhamento para adoção. Uma vez clarificada esta relação, o apego entre as famílias provisórias e as crianças não se constituirá em fator negativo à viabilidade do programa. (Lei Estadual 1735/2016)

²¹ Dados retirados do censo 2018 do Módulo Criança e Adolescente (MCA), órgão pertencente ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).
http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/22o_censo_censo_todo_estado_reduzido.pdf

²² CASDH; Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos.

Embora ambas as medidas de proteção tenham diferenças em seu local de execução, possuem os mesmos princípios que norteiam o trabalho, especialmente no que se refere à excepcionalidade e à provisoriedade do acolhimento; ao investimento na reinserção à família de origem, nuclear ou extensa; a preservação da convivência e do vínculo afetivo entre grupos de irmãos; a permanente articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a Rede de Serviços. No art. 8 da Lei que institui a família acolhedora no Estado do Rio de Janeiro, está determinado que a equipe técnica²³ dos programas deverá ser formada por profissionais da psicologia, assistência social e pedagogia, com exclusividade de atuação nos programas, de acordo com as orientações técnicas da NOB/SUAS, além de um coordenador com formação superior e com experiência na área da infância e juventude.

Em seus aspectos técnicos, o Programa Família Acolhedora é muito bem regulamentado e fundamentado, porém existem discussões acerca dos seus possíveis efeitos colaterais e da organização e remuneração do trabalho que são pertinentes à investigação acerca dos limites entre proteção e violação de direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

Durante o acolhimento familiar, o vínculo estabelecido entre acolhido e acolhedor é muito forte. Diferentemente do acolhimento institucionalizado, quando feito em ambiente familiar a criança tem mais dificuldade para se perceber enquanto pessoa acolhida e compreender todos os motivos, que geralmente são bem desagradáveis, que a levaram ao acolhimento.

Isso, por um ponto de vista otimista, pode ser bom para o desenvolvimento da criança com a sua nova família, porém é necessário bastante cuidado para preparar esta criança para o momento da despedida, uma vez que o acolhimento tem limite de tempo estabelecido por lei e deve estar sempre visando a reinserção na família de origem ou a adoção. É de suma importância, portanto, não quebrar os laços com a família de origem, estar em dia com as visitas à equipe técnica para garantir o cuidado com a saúde mental e os demais

²³ No município do Rio de Janeiro as equipes técnicas costumam utilizar o espaço físico dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que é onde ficam as CASDH onde realizam os atendimentos e armazenam documentos, mas as equipes são compostas pelos mesmos profissionais do CREAS, apenas compartilham o mesmo espaço físico.

acompanhamentos necessários e previstos por lei, e principalmente não criar planejamentos a longo prazo ou vínculos afetivos parentais com os acolhidos.

No que tange ao acolhimento familiar enquanto atividade remunerada, a discussão se estende um pouco mais. No município do Rio de Janeiro, o acolhedor recebe um benefício durante o acolhimento no valor mensal de R\$ 688.00 – bolsa padrão e R\$ 1.000.00 para crianças e adolescentes, com necessidades especiais ou doenças crônicas²⁴. Ainda que mudar a lógica de atendimento no trato com a infância seja uma das prioridades trazidas pelas Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (BRASIL, 2009), essas diretrizes não tratam da profissionalização do acolhimento de maneira específica, pois desconsideram os pais acolhedores como trabalhadores sociais.

Contudo, já se pensa na importância da profissionalização desses cuidadores nos países centrais europeus, onde as qualidades profissionais são vistas como tão necessárias quanto a simples vontade de acolher, que é primeiramente impulsionada pelo sentimento de solidariedade e altruísmo, o que na visão popular não pode ser compatível com atividade remunerada.

O fato das profissões ligadas à proteção dos direitos das crianças e adolescentes terem remuneração parece romper com uma certa idealização romântica, que é um resquício da herança caritativa da época menorista, como mostram alguns estudos sobre os conselhos tutelares²⁵.

Baptista (2014) encontrou resultados que corroboram a importância do acolhimento em famílias acolhedoras como alternativa de cuidados reconhecidamente benéfica em substituição à institucionalização. No entanto, foi observada a presença de enormes desafios na prática diária. A partir da indagação a respeito das dificuldades dos profissionais de acolhimento na implementação e manutenção desta política, foi destacada a quantidade

²⁴ Dados disponíveis em: <http://prefeitura.rio/web/smasdh/exibeconteudo?id=8557836>. Consulta realizada em 14 de agosto de 2019.

²⁵ Até hoje, muitos conselheiros se defrontam com o desafio de viver com salários muito baixos ou sem qualquer remuneração. Entende-se que tal lógica pode se reproduzir ao associar o trabalho com crianças à uma escolha caridosa e incompatível com remuneração salarial e direitos trabalhistas.

insuficiente de famílias dispostas a acolher. Este fato pode estar diretamente ligado à dificuldade financeira da população que deseja contribuir com o serviço.

O caráter voluntário do processo de acolhimento familiar brasileiro e a falta de uma política de profissionalização são um entrave na efetivação dessa modalidade protetiva, pois se constata que as famílias dispostas a acolher necessitam de uma condição financeira mais estável para que possam, cada vez mais, atender a essa crescente demanda de proteção de crianças e adolescentes.

Quanto maior o número de pais acolhedores, mais próxima parece estar a possibilidade de efetivação desta medida. É necessário, portanto, problematizar as formas de proteção e incluir os serviços de famílias acolhedoras nas pautas de discussão dos legisladores, gestores e movimentos sociais que trabalhem família, infância e juventude como um conjunto.

2.2 O Acolhimento Institucional: modalidades, instrumentos e documentos obrigatórios.

O PMAS 2018 traz o quadro de aparelhos disponíveis para atendimentos de alta complexidade. Existe um fluxo que direciona e organiza a entrada e permanência das crianças e adolescentes no acolhimento institucional, que são todos classificados como Proteção Social Especial de Alta Complexidade²⁶, onde cada aparelho irá acolher em um momento e de forma diferente, de acordo com as necessidades e determinações judiciais de cada caso.

De acordo com o censo 2018 realizado pelo Módulo Criança e Adolescente (MCA)²⁷, o Estado do Rio de Janeiro conta com um total de 199 abrigos, sendo 160 na modalidade abrigo institucional, 15 na modalidade Casa-Lar e 24 Famílias Acolhedoras. Faremos nos próximos subitens deste capítulo um recorte apenas sobre as modalidades do município do Rio de Janeiro.

²⁶ À Proteção Social de Alta Complexidade corresponde a execução dos serviços de acolhimento institucional públicos e privados conveniados que compõem a rede de atendimento municipal. (SMASDH-RJ,2018)

²⁷ Iremos abordar de forma mais detalhada o MCA no item 2.2.2 deste capítulo.

O censo está disponível em:

http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/22o_censo_censo_todo_estado_reduzido.pdf

2.2.1 As Centrais de Recepção

A porta de entrada²⁸ no sistema de acolhimento é pelas Centrais de Recepção. O PMAS descreve uma Central de Recepção como uma

Unidade de atendimento institucional de passagem para oferta de acolhimento imediato e emergencial, com profissionais qualificados para receberem os usuários em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza estudo diagnóstico detalhado de cada situação, para os encaminhamentos necessários. Público alvo: Crianças, adolescentes, adultos, grupos familiares em situação de rua, desabrigo ou violação de direitos e idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. (SMASDH-RJ, 2018)

O município conta com um total de quatro (04) Centrais de Recepção, estrategicamente localizadas por áreas administrativas, sendo apenas duas voltadas exclusivamente para o público infanto-juvenil e uma voltada para famílias. São elas: Central de Recepção de Adolescentes Ademar Ferreira de Oliveira (para meninos), Central de Recepção de Crianças e Adolescentes Taiguara (para meninos e meninas) e a Central de Recepção de Adultos e Famílias CRAF Tom Jobim.

O trabalho das centrais é muito importante no sentido de organizar essa triagem inicial e gerar alguns documentos obrigatórios, que ficam disponíveis para consulta de futuras instituições por onde o jovem acolhido poderá passar, assim como para os órgãos judiciais que irão acompanhar o caso, formando portanto um histórico que fica arquivado na ficha cadastral de uma plataforma fundamental para o trabalho da rede de acolhimento e proteção à criança e ao adolescente em todo o Estado do Rio de Janeiro: o Módulo Criança e Adolescente (MCA).

²⁸ Este fluxo funciona mais quando falamos sobre a rede pública, como em casos onde o Conselho Tutelar realiza o acolhimento emergencial em horários em que o plantão judicial não funciona, etc. Existem muitos casos onde o acolhimento é feito direto em um abrigo permanente, de caráter privado.

2.2.2 O Módulo Criança e Adolescente (MCA) e os documentos obrigatórios para realização do acolhimento institucional.

Num cenário onde a lei exige que as medidas de acolhimento sejam usadas como exceção e não como regra no atendimento a crianças e adolescentes, quando o acolhimento é aplicado, desde o momento em que a criança ou o adolescente ingressa na instituição, os operadores da rede de proteção envolvidos já devem articular em conjunto sua estratégia de desligamento, visto que a lei também determina que o acolhimento seja temporário. Entende-se, portanto, que todos os envolvidos com o acolhimento (Conselho Tutelar, Instituição de Acolhimento, etc.) são co-responsáveis por garantir que o desligamento da instituição ocorra o mais rapidamente possível, preservando-se a segurança socioafetiva da criança e do adolescente através do restabelecimento da convivência familiar.

O MCA nasce com o objetivo de criar um cadastro on-line contendo dados dos programas de acolhimento de cada criança ou adolescente acolhido no Estado do Rio de Janeiro. O sistema permite a integração em rede, através da Internet, de todos esses órgãos e entidades de proteção envolvidos com a medida de acolhimento, tais como as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, os Juízos de Direito da Infância e da Juventude, os Conselhos Tutelares, as instituições de acolhimento, entre outros. Por isso, todos os órgãos e entidades mencionados podem acessar o MCA, para consultar e/ou alimentar informações de crianças e adolescentes, além de registrar a sua própria atuação nos casos atendidos.

Assim, todos os agentes responsáveis pela medida de acolhimento operam, cada um dentro da sua função, permanecem conectados uns aos outros e ao próprio caso através do MCA, o que viabiliza uma melhor articulação entre os operadores da rede de proteção.

O MCA é legalmente instituído pela Lei Estadual 6937 de 17 de dezembro de 2014, onde

Fica estabelecida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade, por parte das entidades de acolhimento familiar e institucional, dos Conselhos Tutelares e dos órgãos gestores municipais de Assistência Social, do envio de informações

referentes às crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, para o cadastro do Poder Judiciário Estadual e o Cadastro Estadual de Crianças e Adolescentes Acolhido (Módulo Criança e Adolescente - MCA). (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2014)

Com a Lei Federal nº 12.010/2009 – Nova Lei de Adoção –, houve uma profunda mudança no abrigo, que passou a ser chamado de acolhimento institucional. Uma importante alteração foi na autoridade detentora do poder de aplicar a medida. A partir de 2009, o afastamento de criança ou adolescente do convívio familiar tornou-se competência exclusiva do juiz de direito. Sendo assim, o encaminhamento de crianças e adolescentes às instituições de acolhimento institucional, governamentais ou particulares, passou a depender da expedição de uma guia de acolhimento, por parte da autoridade judiciária. O acolhimento só pode ser realizado mediante a expedição da Guia de Acolhimento, que passa a ser o primeiro documento a ser inserido na ficha MCA.

A Guia de Acolhimento contém informações importantes como dados pessoais, sociais e as circunstâncias que levaram ao acolhimento, além de comprovar a autorização judicial. Apesar disso, é possível que o Conselho Tutelar aplique essa medida protetiva em caráter excepcional, segundo o que consta no art. 93 da Nova Lei de Adoção

As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade. (BRASIL, 2009)

Logo, há situações em que não é possível aguardar a determinação judicial, bem como a expedição de guia de acolhimento. Um exemplo é a situação de risco constatada pelo Conselho Tutelar fora do horário de expediente forense.

Para além da Guia de Acolhimento, é obrigatória a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA). A obrigatoriedade da elaboração do PIA está prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e foi atualizado pela Lei Nova Lei de Adoção em 2009, e, ainda, na Resolução Conjunta CNAS/CONANDA, também de 2009. A Secretaria Nacional de Assistência Social define o PIA em seu documento de “Orientações

Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento”²⁹ como

(...) um instrumento que norteia as ações a serem realizadas para viabilizar a proteção integral, a reinserção familiar e comunitária e a autonomia de crianças e adolescentes afastados dos cuidados parentais e sob proteção de serviços de acolhimento. É uma estratégia de planejamento que, a partir do estudo aprofundado de cada caso, compreende a singularidade dos sujeitos e organiza as ações e atividades a serem desenvolvidas com a criança/adolescente e sua família durante o período de acolhimento. (BRASIL, 2018.)

A Nova Lei de Adoção traz também, em seu Art. 101, as exigências do que deverá constar no plano individual:

§ 6º Constarão do plano individual, dentre outros:

I - os resultados da avaliação interdisciplinar;

II - os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e

III - a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária. (BRASIL, 2009).

A importância desses documentos é incontestável. Uma vez que analisamos a trajetória do acolhimento infanto juvenil no Brasil, vemos de forma nítida a sua transformação e o seu aprimoramento, passando de algo que era informal e tratado como caridade e se tornando um trabalho sério, entendido dentro da perspectiva da assistência como um direito, algo que não poderia ser feito sem considerar a dimensão técnico-operativa que engloba o que hoje entendemos como acolhimento e as bases jurídicas que foram dadas ao tema ao longo do último século.

²⁹Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaoPIA.pdf

2.2.3 As URSs e as Casas Viva.

As Unidades de Reintegração Social (URS) são unidades de acolhimento de caráter público, destinadas às crianças e aos adolescentes, sendo algumas voltadas para público específico (bebês, deficientes, só meninas ou só meninos). Atualmente o município do Rio de Janeiro conta com um total de 21 URSs, sendo 10 dedicadas ao atendimento infanto-juvenil. O PMAS define a URS como uma

Unidade Administrativa de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, destinada ao acolhimento integral institucional de famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. Sua aplicação tem caráter provisório e temporário, utilizada como forma de transição à reinserção à família de origem ou colocação em família substituta, no caso de criança e adolescente e à reinserção familiar e/ou comunitária, bem como a autonomia pessoal e social, quando se referir a adultos, idosos e família. A localização desta unidade deve facilitar o acesso a serviços públicos. (SMASDH, 2018)

Quadro 1 - Lista de URSs, por especialidade, do Município do Rio de Janeiro.

URS Catete Adolescentes	FEMININO (Adolescentes)
URS Malala Yousafzai Adolescentes	FEMININO (Adolescentes)
URS Frida Kahlo	FEMININO (Adolescentes)
URS Dom Helder Câmara	MASCULINO (Adolescentes)
URS Bangu	MASCULINO (Adolescentes)
URS Raul Seixas	MASCULINO (Adolescentes)
URS Cely Campello	MASCULINO (Adolescentes)
URS Bia Bedran	MISTO (Bebês)
URS Lucinha Araújo	MISTO (Crianças)
URS Ziraldo Alves Pinto	MISTO (Crianças)

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (2018-2021).
[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%A2ncia%20social%20\(2018-2022\).pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%A2ncia%20social%20(2018-2022).pdf)

Além do serviço de acolhimento descrito pelo texto acima, o município do Rio de Janeiro conta ainda com as Casas Viva, que são URSs especializadas

no acolhimento para crianças e adolescentes em situação abuso de álcool e drogas. Atualmente estão em funcionamento duas unidades.

Quadro 2 - Lista de Casas Viva no Município do Rio de Janeiro

URS Casa Viva Penha	FEMININO
URS Casa Viva Bangu	MASCULINO

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (2018-2021).

[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%A2ncia%20social%20\(2018-2022\).pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%A2ncia%20social%20(2018-2022).pdf)

A proteção realizada pelas URSs e Casas Viva é o modelo básico, o que poderíamos considerar como o mais tradicional e utilizado em acolhimento que existe no município. A institucionalização das crianças nestas unidades funciona de forma integral. Embora em alguns casos ocorram visitas dos familiares, morar em um abrigo muitas vezes irá exercer um papel civilizatório, de inclusão social e referências parentais maiores do que as suas famílias de origem poderiam proporcionar, o que torna ainda mais essencial que a equipe técnica e todos os trabalhadores destas unidades sejam capacitados em sintonia com os princípios do ECA.

O êxito do acolhimento depende também, conforme já visto nos capítulos anteriores, da formação de uma boa rede de serviços, que precisa ser tecida pela equipe técnica que a integra. Esta rede envolve assistência social, saúde, educação, entre outros serviços fundamentais para atender os acolhidos e suas famílias, que se encontram vulneráveis e geralmente negligenciados pelo Estado.

A articulação de uma rede está diretamente relacionada à inserção das unidades de assistência social no território, e este, por sua vez, é um conceito chave na constituição das unidades, pois as relações institucionais com seus parceiros determinam em maior medida a qualidade do serviço prestado ao usuário no atendimento a suas demandas.

Serviços, programas e ações desenvolvidas na assistência social tem atuação compartilhada com as políticas setoriais, como o Programa Saúde na Escola (PSE), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) na Escola, as ações

do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que desaguam em articulações locais para planejamento de ações e acompanhamento de alunos em famílias em situação de vulnerabilidade.

Carreirão (2004) trata como função do poder executivo municipal, no seu papel de articulador, propiciar as condições necessárias para que sejam revertidos, com segurança, os motivos que levaram à aplicação de medida de abrigo para aquela criança e aquele adolescente, providenciando acesso deles e de suas famílias (como fonte de proteção) a habitação, saúde, educação formal, geração de emprego e renda e atendimento psicossocial.

É de suma importância, portanto, fiscalizar através do controle social e dos órgãos judiciais que os abrigos estejam trabalhando dentro de uma perspectiva que ligue a garantia da convivência familiar à necessidade dos municípios e programas locais se estruturarem, para assim garantir a excepcionalidade e a provisoriedade da medida de abrigo e que, na transição para o retorno à família de origem ou colocação em família substituta, essas crianças e adolescentes possam ver cumpridos, para si, cada um dos incisos dos artigos do ECA. Na dificuldade de se garantir a convivência familiar, que as instituições de acolhimento primem pela construção da autonomia dos indivíduos e pelo desenvolvimento de suas potencialidades.

2.2.4 O acolhimento institucional privado.

O acolhimento institucional de parceria público-privada ou privada ocupa atualmente mais da metade do quantitativo de instituições registradas no Estado do Rio de Janeiro. Os dados a respeito do quantitativo de abrigos mistos, de parceria público-privada (PPP), não são encontrados com a mesma transparência. Isso acontece, pois as concessões para estas instituições são bastante volúveis. Estando sempre à mercê dos interesses da iniciativa privada, estes abrigos ora estão sendo patrocinados, ora estão apenas sob a responsabilidade financeira do poder executivo municipal.

Os abrigos privados são geralmente organizações não governamentais sem fins lucrativos. Essas organizações constituem o terceiro setor e surgem para suprir lacunas, necessidades e anseios da população que o Estado não conseguiu atender devido ao acirramento das expressões da questão social em face do aumento das contradições capital x trabalho no bojo de um Estado burguês. Para Montaño (2007), o terceiro setor veio para resolver uma lacuna entre o primeiro e o segundo setor, uma vez que o Estado está em crise e o mercado tem uma lógica lucrativa, quem poderia dar respostas às demandas sociais seria uma atividade desenvolvida pelo público, mas em âmbito privado.

A sociedade civil organizada vem assumindo, cada vez mais, responsabilidade na esfera social por meio de entidades filantrópicas, organizações não governamentais, buscando atender às camadas populares e vulneráveis, remediando a ausência cada vez mais latente do Estado. Isso demonstra uma falha tipicamente burguesa do controle social, pois como coloca Raichelis (2006), o papel da sociedade civil deve ser atuar para ampliar a participação no conjunto das políticas públicas, na sua formulação e gestão, sem que o Estado abra mão de suas responsabilidades.

O Estado estabelece ou terceiriza os serviços das entidades do terceiro setor para desenvolver funções a ele atribuídas. Para Montaño (2007), o Estado, ao estabelecer parceria com determinada entidade e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir de uma política

governamental, o que leva tendenciosamente à presença e à permanência de certas ONG's e projetos em face de outros não selecionados pelos interesses do governo.

Devido a isso, no município do Rio de Janeiro todos os abrigos destinados às crianças com deficiências físicas graves, doenças degenerativas, neurológicas e outros quadros de saúde que exigem cuidado intensivo e aparelhos de alto custo, são de natureza privada. Ainda que exerçam de forma satisfatória o acolhimento e o cuidado especial, são sinais evidentes da transferência para o terceiro setor de serviços que seriam mais onerosos para o Estado.

Qualquer política pública deve ser confeccionada ou executada pelo Estado, pois ele tem a primazia da responsabilidade na efetivação dos direitos sociais, por meio da implantação de políticas públicas, criadas e coordenadas pelo Estado, que não podem ser exercidas nem pelo mercado nem pela sociedade civil. O Estado deve, de fato, desempenhar o papel central de regulamentação, direção, coordenação, incentivos e parte substancial do financiamento das políticas sociais públicas. Uma vez que tem a centralidade na regulação das mesmas, é o Estado quem referencia às provisões e às proteções sociais. (SANTOS e OLIVEIRA, 2016).

Esse processo de transferência de responsabilidade enfraquece o controle social acerca da execução da política pública. Uma vez que o serviço oferecido é de natureza privada, perdemos o direito de reivindicar que não possam ser interrompidos, negados, cancelados. Essas decisões passam a ser tomadas apenas pela instituição privada que financia o abrigo, e ainda que elas funcionem dentro das normativas legais do ECA e demais aparatos legais que norteiam o acolhimento, as crianças e adolescentes acolhidos em abrigos privados passam a depender de um serviço que é incerto, saindo do campo do direito social, arduamente conquistado, e retornando à perspectiva do favor e da filantropia.

3. OS LIMITES ENTRE PROTEÇÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS PRESENTES NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO.

Neste capítulo final, iremos refletir sobre o binômio proteção-violação nos serviços de acolhimento. Conforme apontado na introdução e no primeiro capítulo deste trabalho, a situação enfrentada pelas crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional ou familiar no Brasil é o reflexo de uma trajetória árdua de luta pelos direitos e políticas públicas infanto-juvenis, que ainda tem muito a avançar em seus aspectos legais, mas principalmente na sua execução.

Estudiosos no assunto apontam que no Brasil não tivemos um Estado de Bem-Estar Social como nos países centrais europeus. Antes de 1988, o acesso a bens e serviços eram regulados pelo vínculo de trabalho, caracterizando-se, portanto, dentro do conceito de cidadania regulada. O cientista social Wanderley Guilherme dos Santos introduziu o conceito de cidadania regulada no livro “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira” (1979) e, desde então, este conceito vem sendo utilizado por alguns autores para descrever o padrão que o Estado criou para definir o pertencimento do cidadão à esfera política da sociedade ao longo do período compreendido entre a chamada Era Vargas e a Constituição de 1988.

Por cidadania regulada, entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (SANTOS, 1979)

Isso significa que o reconhecimento da cidadania dependia do reconhecimento formal por parte do Estado da profissão exercida pelo indivíduo. Todos que exerciam profissões não reconhecidas por lei, como os trabalhadores rurais ou os trabalhadores domésticos, por exemplo, tornaram-se, por conseguinte, pré-cidadãos. Assim, criaram-se barreiras para a participação do

trabalhador na esfera política, colocando-os em uma posição de submissão ao Estado.

Quando não estavam vinculados ao trabalho, os cuidados sociais dependiam de ações caritativas no âmbito de uma assistência social que ainda não era considerada como política pública, o que vem a ocorrer somente a partir da Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da constituição e seus desdobramentos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é estruturado na intenção de construir um Estado de Bem-Estar de inspiração social democrata no Brasil. Todavia, esse período histórico foi marcado pela entrada do neoliberalismo no Brasil, que se estabelece não somente enquanto agenda econômica mas também como ideário sócio-cultural, que foi ganhando força rapidamente e tornando cada vez mais difícil a implementação de diversas medidas, devido à sua contradição com as diretrizes destes planos político-sociais de assistência e legislações de proteção social como o ECA. Todo este cenário contribuiu para o aumento alarmante da quantidade de famílias e, conseqüentemente, de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Atualmente, é dentro deste cenário de disputa ideológica e política, que as instituições de acolhimento vem lutando pela sua sobrevivência, contando com alguns aliados e muitos inimigos. Os ataques neoliberais em nível federal afetam o direcionamento de verbas e deixam evidente a ideologia que permeia o planejamento de cada município. As lideranças do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, assim como do Município do Rio de Janeiro, não tem demonstrado durante os últimos anos nenhuma intenção de resistir aos cortes de verbas e demais ataques à assistência. Pelo contrário, é notória a sua afinidade e conivência com essa agenda neoliberal, o que tem tido rebatimentos diretos no funcionamento e na qualidade dos serviços de proteção especial de alta complexidade.

3.1 Proteção e violação: até onde o Estado cumpre o seu papel?

Janczura (2008) refere que crianças e adolescentes têm o direito à convivência com sua família e com a sua comunidade, de modo a poderem se desenvolver plenamente como seres humanos. Proteger e fortalecer os vínculos familiares e comunitários tem sido desafios constantes do Estado e da sociedade brasileira, diante do cenário atual de desigualdades sociais, que interferem nas relações sociais e que se expressam na forma de riscos e vulnerabilidades, no cotidiano da vida dessas pessoas. A autora explica que

o uso da medida de acolhimento tem se configurado mais como uma política de atendimento que põe em risco a aplicabilidade dos princípios legais do Estatuto da Criança e do Adolescente, violando, por exemplo, o direito à convivência familiar e comunitária, do que servindo para a proteção efetiva das crianças e dos adolescentes, considerados sujeitos de direitos e prioridade absoluta no país. (JANCZURA, 2008).

A questão do abrigo como uma das medidas de proteção indicada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente incita várias reflexões e incertezas a respeito da aplicabilidade dos princípios legais e a respeito do lugar social das instituições que envolvem esse novo tipo de atendimento e sua inserção nas realidades locais.

Crianças e adolescentes, violados ou ameaçados em seus direitos básicos, por ação ou omissão do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais/responsáveis ou em razão da própria conduta fazem parte deste contingente e necessitam de proteção e apoio, tendo direito a uma família, a um espaço próprio onde morar e a participar da vida da comunidade. Isso indica que no âmbito jurídico, o Estado cumpre seu papel quando estabelece uma base de legislações abrangente na proteção e defesa de direitos para crianças e adolescentes. Entretanto, não há a mesma efetividade na execução destas leis.

Unindo este debate à análise de alguns dados coletados pelo censo MCA 2018, podemos observar o quanto a medida de proteção de Acolhimento Institucional precisa ser revisada, pois um grande quantitativo de crianças e adolescentes estão permanecendo por muito tempo em instituições de acolhimento, contrariando a provisoriedade e excepcionalidade preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

Quadro 3 - Evolução do tempo médio de acolhimento (em meses) a partir de 2018 das crianças e adolescentes desligados do abrigo.

Motivo do Desligamento	Média de tempo de acolhimento
Adoção	14 meses
Guarda ou tutela para família extensa	8 meses
Colocação em família substituta	17 meses

Fonte: Censo MCA 2018.

http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/quadros_evolutivos_2018_2.pdf

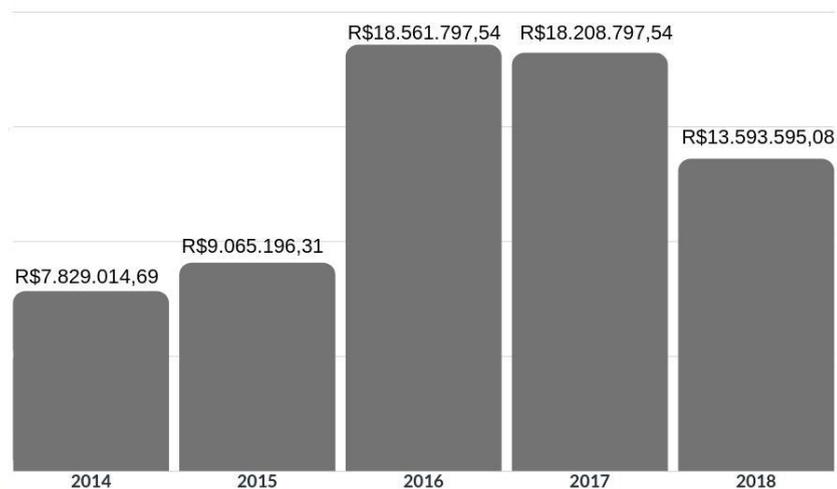
Como explicitado no quadro acima, existem diversas possibilidades de reinserção familiar, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhece a existência de três modalidades de família: a natural, a extensa e a substituta. A família natural é entendida como a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes (art. 25, caput, ECA). A família extensa é aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (art. 25, parágrafo único, ECA). Já a família substituta, é a família para a qual o acolhido deve ser encaminhado de maneira excepcional, por meio de qualquer das três modalidades possíveis, que são: guarda, tutela e adoção. A colocação em família substituta só pode ser feita mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

A partir do momento em que a média mínima de permanência de uma criança ou adolescente no abrigo é de oito meses até ser reinserido em algum destes ambientes considerados familiares, o Estado falhou novamente. Ainda que não estejamos falando somente de abrigos públicos, são de responsabilidade pública todos os trâmites judiciais relacionados a estes processos de reintegração, assim como é do Ministério Público a função de fiscalizar e auxiliar o trabalho das instituições de acolhimento, a fim de garantir que esse acolhimento seja realizado pelo menor período de tempo possível e dentro das condições legais estabelecidas pelo ECA.

Para além dessa complicação, que é decorrente não só das ações judiciais, mas também do trabalho realizado pelas equipes de cada abrigo, temos como agravante o cenário político-econômico atual que avança rapidamente na destruição dos serviços públicos de assistência, através do desfinanciamento e desmonte das políticas públicas. Nos últimos anos podemos perceber o declínio do direcionamento de verba pública para a manutenção e criação dos serviços de assistência social no Município do Rio de Janeiro, algo que se apresenta na realidade como uma tendência nacional.

Avaliando o orçamento repassado pelo governo federal para os fundos Municipais (FMAS) e Estaduais (FEAS) de Assistência Social do Rio de Janeiro, considerando apenas a verba destinada aos Serviços de Alta complexidade (que incluem Abrigos para: Mulheres; Crianças; Adolescentes; Jovens; Idosos; Adultos; Famílias; População em situação de rua) em um período de cinco anos (2014 a 2018) e chegamos ao seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Orçamento transferido para o FEAS e o FMAS para Serviços Proteção Social de Alta Complexidade no Rio de Janeiro:



Fonte: Portal de Transparência - Controladoria Geral da União.
<http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>

O Estado aqui não cumpre o seu papel de defesa dos interesses da sociedade, mas sim o papel burguês de ser o comitê executivo da burguesia (Marx, 2001 [1848]). Um dos argumentos ideológicos típicos do neoliberalismo

para justificar essa conduta é afirmar que o terceiro setor tem melhores condições financeiras e que dispõe de reputação ilibada, livre de corrupção, portanto seria mais proveitoso para a sociedade que a privatização destes serviços fosse efetivada. Em consonância com esse conjunto de ideias liberais, é propagado no senso comum através dos grandes meios de comunicação a corrupção e a ineficiência do Estado. Esse discurso incentiva a transferência pro terceiro setor de uma responsabilidade que é do Estado, a de prover serviços de assistência social, e assim mais uma vez ele não cumpre o seu papel de forma integral para com a garantia de direitos das crianças e adolescentes.

Quadro 4 - Natureza das Instituições de Acolhimento Municipais no Brasil

Natureza da Instituição	Quantidade de Instituições	Percentual de Instituições
Não Governamental/Organização da Sociedade Civil	3663	64,5%
Governamental	2016	35,5%
Total	5679	100%

Fonte: Censo SUAS 2018.

Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>

De acordo com o censo MCA 2018, o Estado do Rio de Janeiro conta com um total de 1650 crianças e adolescentes acolhidos, sendo 1.077 (65,27%) com ações judiciais. Destas ações, 817 são de Destituição do Poder Familiar, enquanto apenas 42 são de adoção. Estes dados nos comprovam que atualmente o Estado se ocupa muito mais em retirar do poder familiar, do que em devolver a oportunidade à esta criança ou adolescente de crescer com uma família. Ainda há, portanto, uma maior preocupação em resolver o problema familiar de forma imediatista, muitas vezes punindo a família ao invés de auxiliá-la.

Quando nos referimos à responsabilidade do Estado estamos falando não somente sobre o processo de acolhimento em si, mas também sobre o quanto é feito para que o acolhimento não aconteça. Como abordamos no primeiro capítulo deste trabalho, existe um plano de fundo familiar na questão do acolhimento de crianças e adolescentes, e a matricialidade familiar é um princípio

norteador para a formulação de diversas políticas públicas no país. Isso significa que é também uma função do Estado trabalhar nas expressões da questão social que levam essas famílias a perderem o direito de criarem suas crianças.

Quadro 5 - As três razões com maior índice acolhimento de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro (2014-2018)

Razão do Acolhimento	2014	2015	2016	2017	2018
Situação de Rua	1140	2.516	1.164	850	928
Negligência	846	807	746	753	817
Uso prejudicial de drogas ou álcool	650	779	607	317	105

Fonte: Censo MCA 2018.

http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/quadros_evolutivos_2018_2.pdf

Como pode ser visto no quadro acima, o maior motivo para o acolhimento institucional é a situação de rua, seguidos pela negligência e o uso de álcool e drogas. Analisando algumas pesquisas, é fácil constatar que os três motivos se interligam na maioria das vezes, e que todos poderiam ser evitados ou ao menos enfrentados pelo Estado. Em pesquisa realizada acerca de crianças e adolescentes em situação de rua, Rizzini e Couto (2018) afirmam que,

nas análises realizadas, o consumo de drogas em situação de rua também é relacionado à falta de estrutura e à desarticulação dos serviços públicos. Precárias condições em instituições do tipo casa de passagem revelam a negligência do governo em relação a esta população e contribuem para ampliar a vulnerabilidade de crianças e adolescentes e os distanciar dos programas de saúde e de assistência social. (RIZZINI e COUTO, 2018)

O tratamento político e assistencial destinado a crianças e adolescentes em situação de rua usuários de drogas, baseado em práticas cada vez mais repressivas e na violência sancionada pelo Estado, tornam o uso de álcool e drogas ainda mais destrutivo e reforçam o estigma em torno do consumo e dos usuários. Há uma ampla gama de fatores relacionados à questão da situação de rua, no entanto, a crescente pobreza urbana que é inerente ao modo de produção capitalista e os fatores a ela associados, como a violência, os abusos e a negligência, inclusive no contexto familiar, permanecem como as

principais causas do afastamento de crianças e adolescentes de suas casas, que veem na rua uma alternativa para o tratamento austero, negligente e/ou agressivo de seus responsáveis.

A negligência familiar é o segundo maior motivo para o acolhimento institucional. As situações de negligência são rótulos atribuídos preponderantemente às famílias pobres e negligenciadas, sobretudo porque são estas que chegam aos técnicos da rede de assistência e são atendidas em hospitais públicos.

Mata e Silveira (2017) fazem uma análise que considera a luta de classes e todos os privilégios que as famílias de classes mais abastadas têm, e convidam para uma reflexão a partir do fato de que as situações de negligência atendidas em hospitais privados ou retidos no seio de uma família de camadas médias ou de elite não se expõem à análise social.

Apesar das diferentes formas de julgamento social que a negligência possui face às questões de classe, também entram em debate as questões de gênero, que neste caso irão perpassar os mais diversos perfis socioeconômicos de família. Em diversos casos, para concluir que um indivíduo agiu de forma negligente, automaticamente se apaga socialmente uma importante figura que constitui a família: o pai. Isso acontece porque dentro da sociedade patriarcal na qual estamos inseridos, o senso comum conservador atribui a responsabilidade de zelar e cuidar dos filhos primariamente às mães. Devido a isso, é comum observarmos a troca do termo “família negligente” para “mãe negligente.”

Compreendendo os múltiplos fatores sociais que amarram esses três principais motivos de acolhimento, é preciso ter atenção ao tratarmos das diferentes práticas adotadas pelas famílias para cuidar de seus filhos. As responsabilidades do cuidar são dadas a todos, entretanto, a forma como cuidam das crianças é alinhada ao interior de suas estruturas e possibilidades – recursos econômicos, sociais, hábitos, cultura, entre outras.

Portanto, para além de suas próprias concepções acerca da melhor forma de cuidar, existem os limites impostos à família, que dificultam um cuidado integral. Neste sentido, mais que definir uma família como negligente ou negligenciada, cabe uma reflexão crítica sobre o quanto o Estado não está

realizando de forma satisfatória as intervenções direcionadas às expressões da questão social que afligem essas famílias e suas crianças. Ainda que essas intervenções sejam de sua responsabilidade, elas não fazem parte do projeto societário que as classes dominantes defendem, e por isso não serão executadas enquanto mantivermos este modelo de Estado, burguês, que existirá enquanto o modo de produção capitalista existir.

3.2 Experiências profissionais: um aporte sobre a trajetória de estágio no MPRJ.

A partir da experiência como estagiária de Serviço Social na Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), pude me aproximar do universo do acolhimento institucional e desenvolver algumas reflexões acerca das problemáticas vivenciadas em campo.

As visitas aos abrigos sempre eram feitas com horário e data marcada, uma vez que o trabalho da COESUB nestas instituições no local era somente acompanhar a equipe do Detran-RJ na coleta de impressões digitais e fotos dos acolhidos que iriam emitir a primeira ou a segunda via da carteira de identidade, o que é chamado de Ação Social. Apesar de ser um trabalho breve e aparentemente mecânico, logo na primeira vez que fui a uma ação social pude perceber que estar em um abrigo, ainda que somente por algumas horas, poderia dar espaço para muitas situações inusitadas, emocionantes e uma oportunidade de exercitar a dimensão investigativa da profissão³⁰, que no fim me fez ter uma visão bastante privilegiada e detalhista sobre o que é o dia-a-dia de acolhidos e acolhedores.

De todas as situações vivenciadas com as equipes e com os acolhidos, uma em particular chama a atenção por exemplificar de forma clara a carência afetiva dessas crianças e adolescentes e a desesperada vontade de poder voltar, ao menos por alguns minutos, a ser enxergado como filho e não como um usuário, um caso, um acolhido.

A primeira foi em uma instituição privada de acolhimento. Assim que adentramos o local, uma menina a quem daremos o nome fictício de Sara, com olhar desconfiado e aparência franzina fixou a atenção em mim, e aos poucos se

³⁰ GUERRA, Y. (2009) Traz o debate sobre a dimensão investigativa do Serviço Social, entendendo a atitude investigativa e a pesquisa como partes constitutivas do exercício do assistente social. Neste texto, Guerra diz que a pesquisa garante o estatuto de maioria intelectual para a profissão e permite-nos conectarmos (através de múltiplas mediações) às demandas da classe trabalhadora – precondição para a construção de novas legitimidades profissionais.

aproximou e começou a ensaiar alguma tentativa de diálogo. Entretanto, notei que ela tinha muita dificuldade na fala, embora já tivesse cinco anos de idade (fato que descobri através da sua ficha MCA, após suspeitar quando ela informou que tinha apenas três anos quando aparentava ter cinco ou seis.)

A menina tinha um irmão, de oito anos, que apresentava comportamento hiperativo, totalmente contrário ao dela, a ponto de atrapalhar diversas vezes o andamento do trabalho da equipe do Detran mexendo em todos os objetos da sala. Sara mentia o tempo inteiro sobre tudo, até mesmo sobre seu nome, o que me deixou curiosa para ler mais atentamente sua ficha e o seu Plano de Individual de Acolhimento.

A este ponto, ela já estava extremamente ligada a mim, pedia para brincar somente comigo e me abraçava a todo tempo. Ao olhar sua ficha, vi que Sara e seu irmão haviam sido acolhidos há mais de um ano. O motivo do acolhimento dela foi espancamento e tortura por parte da genitora, e o seu irmão foi acolhido porque além de também ter sido torturado pela mãe, foi estuprado por um rapaz da vizinhança, fato sobre o qual sua mãe o disse para apenas “esquecer isso e ir dormir.” Poucos minutos depois de ler isso, fui surpreendida por um desenho feito por Sara, onde ela me desenhava de mãos dadas com ela. Ela me entregou o desenho e disse: - “Eu te amo. Você pode ser a minha mamãe e me levar para casa?”

A que ponto a vida de uma criança precisa ser destruída para que ela ame alguém e queira estabelecer um laço tão profundo com uma desconhecida por apenas ter sido bem tratada? É sobre afeto e cuidado que se constituem as bases familiares saudáveis, e isso tem impactos muito grandes na formação do emocional das crianças acolhidas.

A falta da vida em família dificulta a atenção individualizada, o que constitui obstáculo ao pleno desenvolvimento das potencialidades biopsicossociais da criança. A submissão a rotinas rígidas e o convívio restrito às mesmas pessoas comprometem o sadio desenvolvimento da criança, além de limitar suas possibilidades e oportunidades de desenvolver relações sociais amplas e diversificadas. (CUNEO, 2006)

Crianças institucionalizadas, em especial as que permanecem na instituição por mais de um ano, estão mais propensas a desenvolver padrões de apego inseguro. Há, em geral, problemas que a afligem e dos quais são

portadoras que antecedem seu abrigamento. Tais problemas, dependendo da conduta assumida em relação a elas, podem ser agravados com o gradual enfraquecimento dos vínculos familiares associado ao contexto ambiental em que passam a viver. A institucionalização prolongada constitui, por sua própria natureza e características, fator de risco para o desenvolvimento de um apego saudável.

Outro caso que é pertinente para esse estudo foi o que aconteceu em um abrigo público de São João de Meriti. Enquanto fazíamos a ação social, a assistente social compartilhava um pouco sobre o dia-a-dia da instituição e expôs, com o devido sigilo, alguns casos marcantes. Dentre estes estava o da menina, a qual denominaremos aqui de Lara³¹, de apenas oito anos.

Lara havia sido acolhida no ano anterior e ficado na instituição por pouco mais de seis meses. O acolhimento foi espontâneo por parte da avó materna, e o motivo era que seus genitores eram dependentes químicos e a avó, que tinha a guarda de Lara, estaria sendo ameaçada e constantemente importunada de forma agressiva por eles, que insistiam em ter a sua guarda. Meses depois de ter entregado sua neta, a avó de Lara se disse arrependida de tê-la entregue ao abrigo, procurou as autoridades para reaver a guarda da menina, e conseguiu.

Por infeliz coincidência do destino, cerca de uma hora depois de ter contado o caso, a assistente social do abrigo recebeu uma ligação da avó de Lara. Ela novamente queria entregar a menina ao abrigo, pelo mesmo motivo, mas desta vez de forma definitiva. Entretanto, fez um pedido no mínimo cruel: não queria que Lara soubesse que estaria sendo acolhida novamente, iria dizer para a menina que ela iria apenas visitar os colegas do abrigo.

Em poucos minutos a avó chegou com a criança, a entregou para a assistente social que a levou no pátio do abrigo. Ao ver seus amigos a menina sorriu e se distraiu brincando. Neste meio tempo, a assistente social tentou dialogar com a avó para fazê-la permanecer com a guarda, mas sem sucesso. A avó foi embora sem que Lara percebesse. A assistente social também relatou que

³¹ Nome fictício.

a menina não recebia visitas durante o período de seu primeiro acolhimento, pois sua única família extensa era a avó.

Com essa experiência foi quando comecei a entender a dimensão da questão familiar dentro do universo do abrigo e a total impossibilidade de executar o trabalho na instituição tratando a criança como elemento isolado de sua experiência familiar, ainda que essa experiência tenha sido traumática. Este caso também traz uma questão delicada que é a das visitas. De acordo com dados do Censo MCA 2018³² sobre relação entre visitação e Ação de Destituição do Poder Familiar (DPF), das 1650 crianças e adolescentes acolhidas no Estado do Rio de Janeiro, 752 (45,58%) não recebem visitas.

O abandono, que joga seu manto sobre a infância socialmente excluída, revitimiza crianças às quais faltam o amor e o olhar de pai e mãe. Verificou-se que por trás de uma criança institucionalizada há uma família em situação de fracasso. Não soa temerário afirmar que famílias abandônicas geralmente contam histórias de seus próprios abandonos. (CUNEO, 2006)

A descontinuidade dos vínculos afetivos formados no espaço institucional constitui um fator incidente que prejudica o processo de interação social da criança abrigada por longo período de tempo, a qual demora em demonstrar sinais de formação de apegos sociais específicos. De acordo com relatórios sociais e relatos dos profissionais da área que pude coletar enquanto estagiária, esse processo causa diversos efeitos psicológicos e psicossomáticos para os jovens acolhidos.

A ansiedade, a frustração e a depressão são características comuns às crianças abrigadas por mais de um ano. Nota-se em relação a estas uma angústia excessiva, uma apreensão permanente que vai se agravando com o passar do tempo de abrigamento. Essas são marcas profundas e dolorosas que mutilam, aos poucos, os sentimentos dos pequenos, que ainda estão em elaboração, podendo contribuir para a incidência de perturbações biológicas, psicológicas e sociais em fases mais tardias da vida.

Avalio essas duas experiências do campo de estágio como as mais relevantes e suficientes para este trabalho, porém poderia citar inúmeras outras

³² Disponível em:

http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/22o_censo_censo_todo_estado_reduzido.pdf

que ilustrariam de maneira muito precisa, infelizmente, a violação que as crianças e adolescentes sofrem antes, durante e depois de passarem por um acolhimento institucional. Estar nestes espaços foi importante para ver o que uma instituição de acolhimento não deve ser, mas também para entender todos os agentes que perpassam esse conjunto de violações de direitos das crianças e dos adolescentes acolhidos. A aplicação indiscriminada da medida de abrigamento por parte das autoridades competentes, Conselhos Tutelares e Poder Judiciário, muitas vezes com o aval condescendente do Ministério Público, antes de analisada a pertinência das outras medidas protetivas elencadas no art. 101, do ECA, violam o direito fundamental à convivência familiar.

Não raramente, nas minhas idas aos abrigos, vi crianças que permaneciam anos aguardando uma definição, sem saber se será reintegrada à família de origem, colocada em família substituta através de adoção ou mesmo se permanecerá na instituição sem perspectivas de acolhimento familiar. Tal situação ora se dava pela morosidade do judiciário, ora pela incompetência do próprio abrigo, e nos piores casos, por ambos os motivos. Firmino (2004) reforça que é comum as famílias de crianças e adolescentes institucionalizados não possuírem vínculos fortes com a rede de família extensa ou com as redes de proteção social. Essas questões tornam ainda mais complexa a reintegração familiar e comunitária, e podem também resultar no acolhimento prolongado.

A despeito da lei, muitos abrigos adotam o regime de permanência continuada, em que os abrigados permanecem na instituição em tempo integral, como se ali fora o seu local de moradia. O restabelecimento dos vínculos familiares e a integração comunitária, muitas vezes, são ignorados pelas entidades de abrigamento, sob as mais diversas e descabidas justificativas. Poucas são as instituições que realizam o conjunto de ações necessárias para o fortalecimento desses vínculos entre a criança e o adolescente abrigado, o seu núcleo familiar e a sua comunidade de origem.

Sendo assim, unindo a experiência de estágio e o conteúdo acumulado na pesquisa do tema deste trabalho, é possível concluir que os espaços institucionais não são o meio natural para o favorecimento do desenvolvimento integral da criança, a qual passa a ser cuidada por pessoas que até então não

conhecia e cujos referenciais, muitas vezes, encontram-se dissociados de seu contexto social e familiar. O desrespeito a estes princípios, associados à carência de estimulação, de vínculos afetivos e de atenção emocional, gera prejuízos evidentes e inevitáveis que, como visto, afetam o desenvolvimento global da criança.

O acolhimento institucional, então, embora garanta o direito de proteção ao retirar crianças e adolescentes de possíveis situações violentas, constitui por si só uma violação ao direito à convivência familiar e comunitária e pode estar sujeito a cometer diversas outras violações, a depender das condições em que é realizado este acolhimento e do tempo de permanência no sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a abordagem sobre as diversas questões que levam ao acolhimento e sobre como ele é realizado, temos um mapa sobre o seu “antes”, seu “durante” e o seu possível “depois”. É por entender a totalidade do processo como um conjunto de negligências, sofrimento e vulnerabilidade, que encerro o presente trabalho constatando que o acolhimento institucional é, na realidade, mais uma forma de violação aos direitos da criança e do adolescente; principalmente no que tange à convivência familiar e comunitária, que é fundamental para o pleno desenvolvimento psicológico, social e para a integração cultural de qualquer indivíduo.

É triste constatar que crianças institucionalizadas por longa data, e que se sabe não são poucas, ainda tem sua infância prejudicada pela negligência do Estado e por um falso e perverso sistema de proteção que se retroalimenta por intermédio da concentração de renda, do desemprego, da falta de investimento na educação e da ausência de uma política eficaz de apoio e promoção das famílias das camadas populares. A Proteção Especial de Alta Complexidade hoje é um sistema que muitas vezes parecer ter apenas uma porta de entrada, e nenhuma de saída, e por isso não pode ser considerado, de fato, protetivo.

A mudança de paradigmas trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não foi suficiente, até então, para eliminar antigas práticas e desconstituir a cultura de institucionalização, ainda tão arraigada na sociedade brasileira. O que podemos observar é que há uma infeliz continuidade e aprofundamento de muitos motivos que levam ao acolhimento, como a pobreza, violência, o abuso de álcool e drogas e demais expressões da questão social, que não será superada enquanto não houver a superação total do modo de produção capitalista, que produz e se alimenta da pobreza de forma cada vez mais acelerada.

Entendemos que o processo de acirramento da questão social e das suas expressões traz à tona o aumento, também, das inúmeras situações de risco sofridas pelas crianças e adolescentes, tais como: maus tratos, negligência, abusos físicos e sexuais, às vezes sofridos no próprio seio familiar. Por isso, não

afirmo que as instituições sejam somente um mal, pois muitas vezes cumprem o papel de proteger as crianças, afastando-as destas situações.

O que concluímos aqui é que se deve buscar com afinco a redução máxima do tempo de permanência de uma criança em um abrigo, e aliar o trabalho da rede de proteção a essas crianças com a busca de soluções para as problemáticas das suas famílias de origem. O acolhimento deve se configurar em uma etapa transitória e não como solução permanente, trabalhando na perspectiva de um atendimento mais humano, buscando atuar no sentido de preservar a vida comunitária e a autonomia dos sujeitos.

As eventuais negligências profissionais das equipes técnicas dos abrigos, a burocracia judiciária e a omissão do Estado para com as famílias pobres e periféricas aumenta significativamente o tempo de permanência dessas crianças e adolescentes nos abrigos, e isso significa penalizá-las duplamente. O sistema institucional no qual estão inseridas não pode se prestar a esse papel, caso contrário, a medida protetiva de abrigamento seria transformada em instrumento de exclusão social, uma forma “avançada” de abuso e revitimização da criança.

Ainda que a instituição seja muito bem estruturada, há sempre o risco da mudança dos cuidadores primários da criança, as oscilações técnicas no atendimento, a falta de consenso sobre o processo educacional a ser adotado, a transferência da criança de uma instituição para outra e outros vários fatores que acarretam a descontinuidade dos laços afetivos, provocando alto nível de insegurança pessoal, medo e falta de confiança no outro.

Para além dessas dificuldades operacionais internas, existem as adversidades orçamentárias que grande maioria dos abrigos públicos enfrentam, assim como todo conjunto de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem sido atacado e destruído por gestões que seguem a agenda neoliberal, o que dificulta que o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) possa ser colocado em prática. É preciso superar a forma antiga de pensar as famílias pobres como “desestruturadas” e passar a compreender que não são as famílias que abandonam ou entregam seus filhos, mas elas que são “abandonadas”, pelo Estado e pelas políticas públicas.

Diante deste quadro de limitações sociais, econômicas e políticas sofridas pelas instituições de acolhimento e pelos seus acolhidos, concluímos através dessa pesquisa que para prover de fato uma política de garantia do bem-estar e a proteção das crianças e adolescentes no Brasil, precisamos manter viva a chama da indignação contra o modo de produção capitalista e a ordem societária que ele impõe.

Aprimorar as instituições de acolhimento e a legislação infanto-juvenil existentes é tarefa importante dentro da via institucional da transformação, porém é preciso, primeiramente, criar unidade e articular o enfrentamento constante diante do Estado, pois ele age a favor dos interesses das grandes empresas, com quem articula e suga as vidas da classe trabalhadora de todas as formas possíveis, até extingui-las.

Enquanto futura assistente social, encerro este trabalho destacando a relevância da dimensão teórico-metodológica da profissão dentro desta luta. Através dessa pesquisa obtive ainda mais certeza do quão importante se torna uma profissão a partir do momento que insere no seu compromisso ético-profissional a viabilização de direitos da classe trabalhadora. Não há transformação sem estudo, sem pesquisa. Por isso, façamos uso constante da práxis no nosso exercício profissional, e tenhamos como objetivo, independente da área de atuação, compreender para transformar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. *A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da. (coord). O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

BANCO MUNDIAL. *O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana*, 2001.

Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em 19 de junho de 2019.

BAPTISTA, Raquel. *Acolhimento familiar, experiência brasileira: reflexões com foco no Rio de Janeiro* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), RJ, Brasil, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2019.

BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB/SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério de desenvolvimento social e combate à fome, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília – DF: CONANDA, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado. Subsecretaria de edições técnicas, 2008

BRASIL, Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, Nova Lei Nacional de Adoção. 2009.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: CNAS, Conanda, 2009

BRASIL. Presidência da República, Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social. Orientações Técnicas Para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. Brasília, 2018.

CABRAL, et alii. *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: CENDHEC, 1999.

CARREIRÃO, Úrsula Lehmkuhl. Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, Enid Rocha Andrade (Org). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Socioeducação: estrutura e funcionamento da comunidade educativa*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

CUNEO, Mônica Rodrigues. *Abrigamento Prolongado: os filhos do esquecimento. A institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam*. In Tribunal de justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Corregedoria Geral da Justiça. Juizado da Infância e da Juventude. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do TJRS, Ano IV, N. 8, março de 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e processo político no Brasil*. In: *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais e da assistência á infância no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FIRMINO, Adriana Cristina. *A representação de família e acolhimento para os adolescentes institucionalizados: um estudo de caso da aldeia infantil SOS*. Dissertação de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Universidade Federal de Viçosa, MG, 2015.

FLEURY, Silvia. *Seguridade Social*. INESC, 2004.

GOVERNO DO RJ. Lei Estadual 6937 de 17 de dezembro de 2014. Estabelece a obrigatoriedade do envio de informações referentes à criança e ao adolescente Às entidades de acolhimento familiar e institucional através do MCA. Rio de Janeiro, 2001.

GUERRA, Y. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

JANCZURA, Rosane. *Abrigos e políticas públicas: As contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente*. Porto Alegre: Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (2001 [1848]). *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

MARX, Karl. *Glosas Criticas Marginais ao Artigo “O rei da Prússia e a reforma social” de um prussiano*. Trad.: Ivo Tonet. São Paulo: Expressão popular, 2010.

M., MIOTO, Regina C. T. (orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.

MATA, Natália Teixeira; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; DESLANDES, Suely Ferreira. *Família e negligência: uma análise do conceito de negligência na infância*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.22, n.9, p.2881-2888, 2017

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTA, Ana E. *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes*. *Saúde e Serviço Social: formação e trabalho profissional*, 2006. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf Acesso em: Mar. 2013.

NETO, Vanderlino Nogueira. *Por um Sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, Especial/2005. Ano XXVI. N. 83.

NETTO, José Paulo. *A ordem social contemporânea é o desafio central*. 33ª Conferência Mundial de Escolas de Serviço Social. Santiago do Chile, 28/31 de agosto de 2006.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, e publicado no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

PRATES, Flávio Cruz. *Adolescente Infrator: a prestação de serviços á comunidade*. Curitiba: Juruá, 2006.

PEREIRA, Potiara Amazoneida. *Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem estar*. IN: SALES, A. P.; MATOS, M.C.; LEAL, M.C. (Org.). *Política social, Família e Juventude*. São Paulo, Cortez, 2004.

PEREIRA, Tânia da Silva. *Famílias possíveis: novos paradigmas na convivência familiar*. In: - PEREIRA, Rodrigo da Cunha. (coord.). *Afeto, Ética Família e o Novo Código Civil*, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

RAICHELIS, Raquel. *Gestão pública e cidade - notas sobre a questão social em São Paulo*. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XXVIII, n. 90, jun. 2007.

RAICHELIS, R. *Articulação entre conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil*. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo. 2006.

RIZZINI, Irene. *Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil*. In: *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais e da assistência á infância no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. *O Século Perdido*: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008

RIZZINI, Irene and COUTO, Renata Mena Brasil do. *População infantil e adolescente nas ruas*: Principais temas de pesquisa no Brasil. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. 1ed. Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, Roberto da. A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da. (coord). *O direito à convivência familiar e comunitária*: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. *O direito à convivência familiar e comunitária*: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SANTOS, Jaciane Geraldo e OLIVEIRA, Micheline Ramos. *A relação público X privado*: cofinanciamento da Política de Assistência Social. In: Revista Brasileira de Tecnologias Sociais: Universidade do Vale do Itajaí, 2016, n. 1.

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

SMASDH RJ. Plano Municipal de Assistência Social, 2018-2021. Rio de Janeiro, 2018.

VIEGAS, Simone Soares. *A Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Abrigos de Belo Horizonte*: história, organização e atores envolvidos. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2007

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista de Sociologia e Política, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004, n. 23.

WACQUANT, L. (2003). *Punir os Pobres*: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan.