

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

APARECIDA RODRIGUES DOS SANTOS

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E
O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: Um estudo de caso do
município de Jandira

SÃO PAULO

2018

Aparecida Rodrigues dos Santos

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL
DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O DIREITO
À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA:
Um estudo de caso do município de Jandira

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Natalia Noschese Fingermann

São Paulo

2018

Ficha Catalográfica

SANTOS, Aparecida Rodrigues

Serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária / Aparecida Rodrigues dos Santos. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

96 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

Aparecida Rodrigues dos Santos

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO
INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES E O DIREITO À
CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA: Um estudo de caso
do município de Jandira

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em

Profª. Dra. Natalia Noschese Fingeremann
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho Costa
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Cesar Agenor Fernandes da Silva
Universidade Católica de Santos

Profª. Dr. Daniel Rei Coronato (suplente)
Universidade Católica de Santos

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, especialmente a Salete Valesan Camba, pela oportunidade e confiança.
Ao meu querido companheiro de vida e de luta, que compartilha comigo essa paixão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Perseu Abramo e ao Partido dos Trabalhadores pela oportunidade de aprendizado e amadurecimento intelectual.

Agradeço a todas e todos que colaboraram direta e indiretamente para a realização deste trabalho e de forma especial à **Professora Dra. Natalia Noschese Fingermann**, minha orientadora neste percurso.

Aos meus colegas da turma 3, que mesmo nesta fase não estando perto, foram fundamentais para que eu não desistisse desta caminhada, em especial a Paulina Christov, pela sua luz e pelas palavras de incentivo.

À equipe de profissionais da Casa da Criança Nonna Irmã e a equipe da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de Jandira, pela oportunidade de reflexão e pelo apoio à pesquisa.

Aos meus pais, irmãs, irmão, cunhados, sobrinhos, sobrinhas, meu companheiro Eduardo e meus filhos de coração Raul e Bruno, pela oportunidade de aprender com vocês o sentido do amor.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a implementação da política pública de Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, por meio do estudo de caso na Casa da Criança Nonna Irmã, localizada no município de Jandira. Inicialmente, esse trabalho desenvolveu um levantamento bibliográfico sobre o tema, com destaque para os últimos estudos quantitativos realizados na esfera nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Em seguida, realizou-se uma pesquisa de campo junto aos profissionais ligados a Casa da Criança Nonna Irmã, que possibilitou identificar se esse serviço municipal tinha as mesmas dificuldades encontradas pelos levantamentos realizados na esfera nacional. Como principal resultado da pesquisa, identificou-se que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil, ainda são locais, ocupados prioritariamente por filhos e filhas de famílias pobres, mesmo essa sendo uma questão superada no ECA (art. 23). Outro ponto importante identificado, diz respeito ao baixo alcance das políticas públicas, que não fixam seu papel preventivo, e o acesso a direitos fundamentais de educação, saúde, habitação, emprego e renda entre outros, ainda se mostram insuficiente.

Palavras-chave: Criança e adolescente; convivência familiar e comunitária; cuidado; política pública; acolhimento institucional.

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of the public policy of Child and Adolescent Reception Service and the Right to Family and Community Coexistence, through a case study in the Nonna Irmã House of Children, located in the municipality of Jandira. Initially, this work developed a bibliographical survey on the subject, highlighting the last quantitative studies carried out at the national level on childcare services for children and adolescents. Next, a field research was carried out with the professionals linked to Casa da Child Nonna Irmã, which made it possible to identify if this municipal service had the same difficulties as the surveys carried out at the national level. As the main result of the research, it was identified that childcare services for children and adolescents in Brazil are still local, mainly occupied by the children of poor families, even though this is an issue overcome in the ECA (Article 23). Another important point identified is the lack of public policy, which does not establish its preventive role, and access to fundamental rights of education, health, housing, employment and income, among others.

Keywords: Child and adolescent; family and community life; caution; public policy; institutional reception.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição das Instituições Pesquisadas	35
Gráfico 2: Crianças e adolescentes abrigadas por faixa etária.....	35
Gráfico 3: Crianças e adolescentes abrigados, segundo situação familiar	36
Gráfico 4: Motivos do ingresso de crianças e adolescentes em abrigo, segundo a frequência.....	36
Gráfico 5: Distribuição de Serviço de Acolhimento por Região.....	48
Gráfico 6: Distribuição de Serviço de Acolhimento por Sexo.....	48
Gráfico 7: Crianças e Adolescentes acolhidos por faixa etária.....	49
Gráfico 8: Motivo para o acolhimento de crianças e adolescentes.....	50
Gráfico 9: Capacitação inicial dos profissionais do acolhimento institucional.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Serviço de Acolhimento Institucional no Brasil.....	40
Tabela 2: Tempo de funcionamento dos Serviços de Acolhimento Institucional no Brasil.....	41
Tabela 3: Motivo do ingresso da criança e do adolescente no acolhimento.....	41
Tabela 4: Critério de sexo e idade.....	43
Tabela 5: Função dos membros da equipe.....	45
Tabela 6: Formação da equipe.....	46

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CDC/89 - Convenção dos Direitos da Criança

CEBAS - Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social

Centro Pop - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua CF/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Claves/Fiocruz - Centro Latino-Americano de Estudo de Violência e Saúde Jorge Careli da Fundação Oswaldo Cruz

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CT - Conselho Tutelar

DF - Distrito Federal

DP - Defensoria Pública

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

Funabem - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GTCFC - Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MJ - Ministério da Justiça

MP - Ministério Público

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

Paefi - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIA - Plano Individual de Atendimento

PMAS - Plano Municipal de Assistência Social

PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PSE - Proteção Social Especial

REDE SAC - Rede de Serviços de Ação Continuada

SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEDH - Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SDH - Secretaria dos Direitos Humanos

SGD - Sistema de Garantia de Direitos

Sinase - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

VIJ - Vara da Infância e da Juventude

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	13
1.1 – Sujeitos de Direitos	18
CAPÍTULO 2 – A ATUAL POLÍTICA PÚBLICA E A ATENÇÃO AO EFETIVO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	22
2.1 – Um olhar estatístico sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil	33
CAPÍTULO 3 – SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE JANDIRA-SP	54
3.1 – O serviço de acolhimento no município de Jandira.....	54
3.1.1 – A Casa da Criança Nonna Irma	57
CAPÍTULO 4 – REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DE CASO EM JANDIRA	61
4.1 – Sujeito e situação	61
4.2 – Características do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	62
4.2.1 – Dados gerais	62
4.2.2 – População atendida	62
4.2.3 – Motivos para o Acolhimento	63
4.2.4 – Instalações Físicas	64
4.2.5 – Projeto Político Pedagógico	65
4.2.6 – O papel dos educadores/cuidadores	66
4.2.7 – A convivência comunitária	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
ANEXOS	83

INTRODUÇÃO

Semente do Amanhã (Nunca Pare de Sonhar)

*Ontem um menino que brincava me falou
que hoje é semente do amanhã...*

*Para não ter medo que este tempo vai passar...
Não se desespere não, nem pare de sonhar*

*Nunca se entregue, nasça sempre com as manhãs...
Deixe a luz do sol brilhar no céu do seu olhar!
Fé na vida, fé no homem, fé no que virá!*

*Nós podemos tudo,
Nós podemos mais
Vamos lá fazer o que será*

Gonzaguinha

É nessa perspectiva que inicio esta pesquisa, com o desejo de nunca parar de sonhar, pois, existe futuro para as crianças e adolescentes que se encontram em serviços de acolhimentos institucionais no Brasil. Este estudo não tem a pretensão de juntar todas as discussões e apontamento sobre tal temática, tão pouco apresentar por definitivo o estado da arte. A proposta é analisar as informações disponíveis atualmente sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil, bem como a garantia da convivência familiar e comunitária. Inicialmente, passamos por uma breve análise histórica, com a finalidade de contextualizar o processo de amadurecimento que a política para garantia de direitos de crianças e adolescentes percorreu ao longo de sua história.

Trata-se de temas bastantes diversos e que muitas vezes poderão passar a impressão de pouco aprofundamento. Por outro lado, essa é exatamente a especificidade que pretendo com este estudo, que em nenhum momento foi

tratado de forma superficial. A pesquisa focou na política de acolhimento institucional de forma global, mesmo sabendo das limitações que poderiam ser encontradas ao longo da sua produção.

Além da análise histórica, foi necessário passar pelas normativas e regulações sobre o direito à convivência familiar e comunitária, pela aprovação de importantes leis como foi o caso da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como pela aprovação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), além do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), em 2006 e da Resolução Conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009 – Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Esse último consolida de uma vez por todas a excepcionalidade do afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário, bem como destaca a necessidade de atendimento personalizado e individualizado durante a permanência de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento. São as Orientações Técnicas que imprimem a universalização de funcionamento para os diferentes serviços de acolhimento institucional ou familiar no país, rompendo com a trajetória histórica dos grandes orfanatos e com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes pelo simples fato de serem nascidas em famílias pobres.

Foi a partir desse cenário normativo e regulador que se organizaram os levantamentos e pesquisas sobre os serviços de acolhimento institucional no Brasil. E foi nessa perspectiva que busquei analisar os dados apresentados pelas três últimas pesquisas quantitativas que possuíam como meta um retrato mais abrangente. O primeiro deles foi o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (Serviço de Ação Continuada). Essa foi a primeira pesquisa realizada no país, a fim de levantar dados qualitativos sobre a qualidade da oferta de serviço para crianças e adolescentes em medida de abrigo, quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam (IPEA, 2003, p. 71).

A princípio, poderia dispensar os dados desse levantamento, pois, já se passaram mais de 15 anos e já existem pesquisas e levantamentos mais atuais. Mas é importante salientar que foi esse levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), promovido pela então Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que apresentou o primeiro relato da situação dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil, de forma pioneira e revela para a sociedade como se encontravam nossas crianças e adolescentes sob medida protetiva. Portanto, é pela sua importância na história do acolhimento de crianças e adolescentes no país, que utilizarei os dados desse levantamento.

Ainda nesse contexto de mudança de paradigma, analisarei os dados do Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento no Brasil, fruto de uma parceria do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e coordenado pelo Centro Latino Americano de Estudo de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves). O levantamento iniciou-se em 2009 e terminou em 2011 e propiciou para todo o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) informações qualitativas e quantitativas que possibilitam orientar um amplo diagnóstico dos serviços de acolhimento e permitem aos gestores dessa política uma infinidade de possibilidades na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

A terceira pesquisa utilizada é o levantamento realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, denominado “Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País”, realizado em 2013. Esse levantamento é fruto das informações compiladas pela Comissão da Infância e Juventude do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), prestadas por promotores de Justiça em todo o país, que inspecionaram até março de 2013, 2.247 entidades de acolhimento institucional e 123 entidades voltadas ao acolhimento familiar (CNMP, 2013, p. 9).

A escolha dessas pesquisas/levantamentos como eixos norteadores da análise deste trabalho justifica-se pela abrangência das mesmas e pela amplitude dos dados quantitativos.

CAPÍTULO 1 - O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Foi a partir do final do século XIX e perdurando por grande parte do século XX que a institucionalização de crianças e adolescentes se configurava como uma das principais práticas utilizadas pelo Estado para sanar o problema do “menor em situação de rua”, e era prática onipresente para aqueles que buscavam auxílio oficial.

Até o final dos anos 1980, essas instituições eram conhecidas como “internatos de menores” ou “orfanatos” e “funcionavam nos moldes de asilos, embora as crianças, em sua quase totalidade tivessem famílias” (RIZZINI & RIZZINI, 2004, p. 14). Esses orfanatos carregavam no seu próprio nome o peso da negação de que essas crianças e adolescentes possuíam famílias. Mesmo não fazendo parte da história de vida dessas crianças e adolescentes, uma vez dentro destas instituições, esses “menores” eram rotulados como órfãos e abandonados.

As famílias pobres passaram a ser vistas como incapazes de cuidar de seus filhos. As mães foram consideradas como prostitutas e os pais como alcoólatras – ambos viciosos, avessos ao trabalho, incapazes de exercer boa influência moral para os filhos e, portanto, culpados. As crianças pobres eram então vistas como perigosas ou potencialmente perigosas e estigmatizadas.

Na década de 1920, as leis passaram a regular a vida das crianças pobres e de suas famílias, tendo um papel dicotômico: protegê-las e, ao mesmo tempo, proteger a sociedade das consequências de seu abandono. Neste mesmo período, foi criado o “Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinquente”, com atuação restrita ao Distrito Federal e à cidade do Rio de Janeiro.

Em 1923, foi inaugurado o primeiro Juízo de Menores do país, que funcionou como um órgão centralizado do atendimento oficial ao “menor” recolhido das ruas ou levado pela família do município.

Já em 1941, o governo brasileiro criou o Serviço de Assistência aos Menores (SAM), e acreditava-se que

instalado o SAM, o esforço de identificar os problemas e carências das instituições volta-se para o menor e sua família. As dificuldades de viabilizar as propostas educacionais do serviço são depositadas no assistido, considerado “incapaz”, “subnormal de inteligência e de afetividade”, e sua “agressividade”, superestimada” (RIZZINI & RIZZINI, 2004, p. 33).

Na realidade, o SAM apenas herda e amplia o modelo e a estrutura de atendimento dos Juízos de Menores criados a partir do Código de Menores de 1927, acrescentando-se o objetivo de se tornar um órgão de real alcance nacional, que consistia em atender aos “menores abandonados” e “desvalidos”, mediante o encaminhamento às instituições oficiais, que eram poucas, e às instituições particulares, que possuíam convênios com o Governo. Percebemos, dessa forma, que

o Estado escolhe educar pelo medo, absolutiza a autoridade de seus funcionários, vigia comportamentos a partir de uma idealização de atitudes, cria a impessoalidade para a criança e o jovem vestindo-o uniformemente e estabelece rígidas rotinas de atividades, higiene, alimentação, vestuário, ofício, lazer e repouso. Mas neste elogio à disciplina nada funciona primorosamente. Antes mesmo do dia terminar, todo o proibido já esta em funcionamento articulando internos entre si, internos e seus superiores, superiores e familiares dos prisioneiros numa engenhosa economia da ilegalidade pela qual circulam mercadorias roubadas, corpos, drogas e lucros (PASSETTI, 2008, p. 356).

O SAM fica conhecido, no final da década de 1950, como “famigerado”, “escola do crime”, “sem amor ao menor”, e similares. Nesse mesmo período, inicia-se um movimento de pessoas que coordenavam o SAM e propunham a criação de uma nova instituição. Anos mais tarde, então, em 1964, foi criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem).

A Funabem marcou o início de uma nova fase no pensamento assistencial brasileiro. Além dela, ramificaram-se nos estados as FEBEM, tomando conta a Doutrina de Segurança Nacional na área da Infância e Juventude. Reforçou-se assim a prática da internação como a medida mais utilizada para “proteger” a sociedade da convivência incômoda com crianças e adolescentes socialmente

marginalizados. Mantidos com recursos públicos, novos internatos com capacidade para centenas de internos foram criados e estavam voltados tanto para internação provisória ou como para internações permanentes. Em ambos os casos, manteve-se o modelo de confinamento, o silêncio e a censura são poderosos aliados oficiais para manter a política de internação, por piores que fossem suas condições, longe dos olhos e ouvidos da população.

Em 1979, após varias décadas de debates, o Código de Menores de 1927 foi substituído, mas manteve a visão do “menor em situação irregular”. Nesse caso, era de responsabilidade do Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade, que engloba a privação de condições essenciais à subsistência e omissão dos pais até a autoria de infração penal.

Entre fins dos anos 1970 e começo dos anos 1980, iniciou-se um processo de redemocratização do país, com forte questionamento sobre a eficácia da política voltada para os “menores”, impulsionado pelos movimentos sociais organizados¹ que por meio de estudos, identificaram danos no desenvolvimento das crianças e adolescentes internados e os elevados custos para a manutenção dos grandes internatos. Concomitante à atuação dos movimentos sociais, somaram-se ao trabalho dos assistentes sociais outros profissionais como, psicólogos, cientistas políticos, sociólogos e antropólogos na atuação contra o modelo vigente, crescendo a pressão pelo fechamento de algumas instituições, tidas como verdadeiros “depósitos de crianças”. Dessa forma,

crescia o entendimento de que o tema era cercado de mitos, como o de que as crianças denominadas de menores – institucionalizados ou nas ruas eram abandonadas; o mito de que se encontravam em “situação irregular” (Código de Menores, 1979), ou de que a grande maioria fosse composta por delinquentes (RIZZINI & RIZZINI, 1991, p. 47).

A partir do engajamento desses movimentos, alicerçados por especialistas da área, a percepção até então predominante cede para uma mudança de paradigma.

¹ Movimento social fundado em 1985, que congregou uma série de experiências alternativas de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua, promovendo a articulação dos diversos projetos, bem como dos próprios meninos e meninas atendidos.

E tomava corpo a compreensão de que o foco deveria recair sobre as causas estruturais ligadas às raízes históricas do processo de desenvolvimento político-econômico do país, tais como a má distribuição de renda e a desigualdade social. (RIZZINI & RIZZINI, 2004, p. 47).

Pela primeira vez, a questão da infância e adolescência em situação de vulnerabilidade social deixava “de ser vista como uma questão de filantropia benemérita, de higienização médica, de assistencialismo ou de segurança nacional, para passar a ser vista e enfocada como uma ‘questão social’” (SILVA, 1997, p. 47).

A identificação de que nem todas as crianças e adolescentes que se encontravam institucionalizadas não possuíam família, força a busca por um novo entendimento sobre as famílias, bem como os motivos que as levaram à internação. Um dos grandes motivos percebidos para a institucionalização foi a pobreza, o que os fizeram construir alternativas que minimizassem a internação por esse motivo.

Conforme Rizzini (1991) a lógica da assistência à infância era a de que internando os menores carentes, estariam evitando o abandono e por sua vez, o infrator. Foi esse pensamento que levou à internação em massa de crianças e adolescentes que passaram longos períodos institucionalizados pelo simples fato de serem pobres.

Um outro aspecto importante foi a desmistificação de que todas as crianças e adolescentes internados eram delinquentes, propiciando a diferenciação das demandas de ambos os grupos e possibilitando a propostas diferenciadas para cada um.

Esses levantamentos forçaram a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) a revisar seu processo interno, com destaque para um aspecto centralizador da política em todo o país, expondo a fragilidade do Estado que não possuía autonomia para definir suas ações e destinação de recursos e a distância entre quem planejava e quem executava, ou seja, quem planejava não sabia se as ações propostas faziam sentido dentro de cada realidade local. Por outro lado, quem executava estava simplesmente cumprindo ordens. É obvio que um

planejamento que não prevê as especificidades locais e não tem a participação de quem vai executar as ações não faz muito sentido.

A Funabem, na tentativa de atender às demandas por mudanças, transforma-se em Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, com a missão de apoiar a nova legislação. Foi no final da década de 1980 que o país passou por calorosos debates e os resultados foram concretizados em importantes avanços sobre os direitos da criança na Constituição Federal de 1988.

Foi neste período também que as ações do Movimento Nacional Constituinte vislumbraram condições favoráveis ao questionamento da Doutrina da Situação Irregular e à adoção da Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes.

Foram incorporadas no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 todas as garantias legais das cartas internacionais de direitos humanos, desde a Declaração dos Direitos da Criança (adotada pela ONU em 1959), exigindo uma lei específica que a regulamentasse. Esse contexto abre caminho para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990, ampliando a garantia de direitos universais e dando prioridades absoluta para todas as crianças e adolescentes em uma única Lei, acabando com a dualidade e segregação vigente até então.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) inaugura uma nova prática de atenção às crianças e aos adolescentes e enfatiza a responsabilidade da família e o direito da criança a permanecer em seu contexto familiar e comunitário. Isso está explícito em: “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” (BRASIL, 1990, art. 19).

O ECA trouxe uma série de dispositivos legais de proteção ao cidadão dos arbítrios do Estado, além de abrigar sob sua tutela não mais apenas a criança em situação de risco social, mas toda pessoa “em fase de desenvolvimento”. Ainda vale ressaltar que o ECA reequilibrou as responsabilidades em relação às crianças e aos adolescentes, tanto com a sociedade civil (com a criação dos

Conselhos Tutelares) como com o Poder Judiciário (com a criação das Varas da Infância e Juventude) (SILVA, 1997, p. 35-36).

1.1 Sujeitos de Direitos

Composto por sete incisos, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 estabelece a criança e o adolescente como prioridade absoluta e o compartilhamento da responsabilidade pelos direitos entre a família, sociedade e o Estado:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, 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-lo a salvo de todas as formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, art. 227).

Essa mudança de paradigmas adotadas na década de 1990 com relação ao cuidado e à proteção à criança e ao adolescente acompanha o cenário internacional. Em 20 de novembro de 1980, foi adotada pela Assembleia das Nações Unidas e, em 24 de setembro de 1990, ratificada pelo Brasil a Convenção sobre os Direitos das Crianças (ONU, 1989).

Vários artigos da Convenção sobre os Direitos das Crianças preveem o direito à convivência familiar, sendo que os artigos 9 e 20 estão diretamente relacionados a essa temática. Eles estabelecem que os estados signatários (incluindo o Brasil) devem zelar pelo convívio da criança com sua família, salvo quando houver determinação judiciária contrária, visando ao interesse maior da criança. Nos casos em que exista a impossibilidade de permanência da criança com sua família, elas têm o direito à proteção e à assistência especial do Estado que se compromete a viabilizar cuidados alternativos para a sua proteção, respeitando seus valores culturais, crenças e etnia.

Amparados pelo contexto nacional e internacional, os movimentos sociais organizados reivindicaram a regulamentação do artigo 227 da Constituição

Federal e, concomitante a este movimento, estava a promulgação do ECA, que trouxe sob sua tutela não mais apenas a criança em situação irregular, mas toda pessoa em fase de desenvolvimento, até os dezoito anos de idade, lançando um novo paradigma jurídico, político e administrativo, preconizando a proteção integral.

Nesse sentido, o ECA surge para romper com uma visão “menorista”, instituindo a universalização dos direitos e assegurando a proteção integral a qualquer criança e adolescente, sendo o direito à convivência familiar e comunitária um dos principais pilares do Estatuto. Visa ainda a garantia do desenvolvimento pleno da infância, sendo dever da família, da sociedade e do poder público assegurar a efetivação desse direito. Nos casos em que haja violação de direitos praticados por essas instâncias (poder público, família e sua própria conduta), o ECA prevê ainda a aplicação de medidas protetivas como a inclusão em programas de auxílio a família, abrigamento em caráter temporário, família substituta na forma de guarda, tutela ou adoção, entre outros.

A universalização de direitos trazido pelo ECA representa um grande avanço após um longo histórico de práticas baseadas na institucionalização de crianças e adolescentes pobres. Tal marco encontra-se fixado em seu artigo 23, que assinala:

A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar. Parágrafo Único: Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. (BRASIL, 1990, art. 23).

Um importante aspecto trazido pelo ECA, com relação aos casos de pobreza, é o apoio a toda família por meio da inclusão em programas sociais, pois é no seu interior que toda criança e adolescente deve crescer. Essas mesmas famílias deixam de ser vistas como incapazes, pois o que elas realmente necessitam são melhores condições de vida. Dessa forma, ao definir a convivência familiar e comunitária como um direito fundamental, os serviços de acolhimento

institucionais passaram a ter como obrigação trabalhar para a reintegração familiar.

Em uma outra frente, o ECA aponta para as situações das quais ainda se prevê a institucionalização de crianças e adolescentes, como previsto no artigo 98:

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990, art. 98).

Mesmo com as situações trazidas, o ECA, também de maneira inovadora, traz a co-responsabilização do Estado e a própria sociedade, que podem aparecer como possíveis violadores de direitos de crianças e adolescentes. Assim, juntamente com a família, vão formar a tríade responsável por assegurar tais direitos. Lembrando que o Estado, historicamente, se ausentava de suas responsabilidades no que se refere à assistência, à infância e à adolescência.

Nesse sentido, é importante destacar que, mesmo nos casos que necessitam de medida de proteção, o acolhimento é posto como a última medida a ser considerada. O ECA estabeleceu ainda uma lista de ações que devem ser adotadas antes da institucionalização. É o que vemos no artigo 101:

Verificada qualquer das hipóteses prevista no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I – encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – acolhimento institucional; VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; IX – colocação em família substituta. Parágrafo Único: O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (BRASIL, 1990, art. 101).

Adquirindo cada vez mais expressão, o ECA dimensiona a política de atendimento, como ações articuladas e integradas, estimulando que toda rede de

apoio atue em conjunto antes do acolhimento da criança e do adolescente, sem o prejuízo do apoio da sociedade civil por meio de Organizações da Sociedade Civil ou associações de bairro ou comunitárias.

Essa proposta de articulação conjunta entres as áreas de educação, saúde, assistência social, por exemplo, traz à tona a construção de um projeto político amplo que possibilita a estruturação de um sistema protetivo, objetivando a viabilização do desenvolvimento de ações integradas, transversal e intersetorial. Essas mudanças vêm contrapor a ideia de privação de liberdade e afastamento das crianças de suas famílias e comunidades.

Em relação aos avanços, é fundamental destacar as possibilidades trazidas pelo ECA, como a criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes e dos Conselhos Tutelares, todos no âmbito da defesa dos direitos, instituídos por meio da responsabilização daqueles que não os respeitam. Congrega-se a essa rede o Judiciário e, muito embora o ECA tenha rompido com a lógica da concentração de poderes, esse órgão manteve suas atribuições de extrema relevância. Aliás, é o único órgão que pode efetivamente aplicar a medida judicial de abrigo. Já ao Conselho Tutelar é permitido simplesmente encaminhar a criança ou adolescente ao abrigo e expressar comunicação ao juiz no prazo de 48 horas.

É possível afirmar que o ECA fortaleceu o processo de descentralização do poder da figura do juiz e trouxe a obrigatoriedade de se manter uma assessoria por meio de uma equipe multiprofissional, composta normalmente por, no mínimo, um psicólogo e um assistente social.

Apesar do imenso avanço que significou a criação do Conselho Tutelar pelo ECA, esse é o ponto mais frágil de todo o sistema de garantia de direitos, pois o equilíbrio entre as atribuições e responsabilidades dessas instituições ainda não está bem equacionado em relação à capacidade técnica de seus membros.

CAPÍTULO 2 - A ATUAL POLÍTICA PÚBLICA E A ATENÇÃO AO EFETIVO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Neste capítulo, analisarei a atual política voltada ao cuidado efetivo de crianças e adolescentes no país, por meio da análise de dados disponíveis sobre o assunto, com o objetivo de apontar avanços e dificuldades na implementação de ações que possam sanar a violação de direitos desse seguimento da população. A pergunta que move este capítulo é: os avanços trazidos pelo ECA em relação aos direitos de crianças e adolescentes, à Política Nacional de Assistência Social e ao Sistema Único de Assistência Social, garantem de fato a convivência familiar e comunitária?

Para esta análise, partimos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentada pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que traz um novo marco para o campo da Assistência Social no Brasil, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Saúde. A LOAS traz uma importante mudança de paradigma, rompendo com uma visão baseada na cultura do assistencialismo e clientelismo. Essa política pública se une a outras políticas sociais e econômicas, para concretizar os direitos historicamente negados a uma grande parcela da população. Rompe com a marca de mera distribuidora de benefícios e serviços e passa a ser vista como uma unidade de mecanismo diverso, interligado entre si, passa desde a compreensão e estudo da realidade, planejamento, participação social, até a implementação, acompanhamento e avaliação (TORRES, BICHIR & CARPIN, 2006).

Desse modo, a LOAS estrutura-se dando um novo contorno à política de assistência social, que se caracteriza como um direito do cidadão e dever do Estado, como política não contributiva com vistas a garantia das necessidades básicas. Entre seus direitos, destacam-se o direito aos benefícios e serviços de qualidade e a importância da convivência familiar e comunitária (art. 4, inciso III).

A LOAS também traz no seu artigo 6 a constituição do Sistema Único de Assistência Social, ao dispor que as ações dessa política devem ser organizadas

em sistema descentralizado e participativo. E é com o propósito de materializar as diretrizes da lei orgânica, que em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), resultado de um amplo debate nacional, finalizado na IV Conferência Nacional², realizada em Brasília em dezembro de 2003 e deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS,) expressando uma posição nacional em relação a um novo modelo de política, de gestão e de estabelecimento de diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e como responsabilidade do Estado (VALENTE, 2013).

Com a implantação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, materializa-se o conteúdo da LOAS na constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que se constitui na organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo. Verificamos isso em trecho do documento:

Os serviços, programas, projetos e benefícios tem como foco prioritário a atenção as famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidas pelas funções que desempenham, pelo numero de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

A Política Nacional de Assistência Social vem destacar seu caráter de política de proteção social, articulada a outras políticas sociais, voltadas à garantia de direitos e de condições de vida digna (BRASIL, 2004, p. 29). Sendo assim, essa política deve garantir e promover a proteção à vida, reduzindo os danos e riscos e

² As conferências representam importante trabalho realizado sob a responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social. A partir do CNAS, são convocadas as conferências descentralizadas, ordinariamente de quatro em quatro anos, ou extraordinariamente na ocasião considerada oportuna. Essa conferência tem por objetivo avaliar a situação da assistência social no Brasil e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Existe um desencadear organizado por níveis territoriais: as deliberações no nível municipal ascendem os níveis regionais, estaduais, até alcançar o nível nacional, onde importante deliberação tem resultado no aperfeiçoamento, não apenas nos seus próprios níveis, mas principalmente na política nacional de assistência social. Os Conselhos de Assistência Social têm caráter permanente e composição paritária, o que significa igual número de representantes do poder público e de representantes da sociedade civil. Os representantes do poder público são indicados pelo Poder Executivo e os da sociedade civil são eleitos em foro próprio e sua composição deve preservar as representações dos usuários, dos trabalhadores e das entidades e organizações de assistência social.

prevenindo a incidência de agravos proporcionados pelas situações de vulnerabilidade.

De acordo com Sposati (2007), a proteção social no campo da assistência social se amplia ao compreender que a ideia de proteção está contida no caráter preventivo. E estar protegido relaciona-se com o desenvolvimento das capacidades e habilidades de enfrentamento e resistência e não com algo natural ou adquirido como mercadoria (SPOSATI, 2007, p. 17). Afirma ainda que estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer, deteriorando uma dada condição.

A proteção social está relacionada com a garantia das seguranças de sobrevivência, de acolhida e de convívio. Aqui a segurança de acolhida está diretamente ligada à segurança de rendimento e autonomia, afirmando que todos os cidadãos necessitam de um valor monetário para atingir condições dignas de sobrevivência. Nesse caso, a segurança de sobrevivência deverá ser mantida por meio dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), de natureza não contributiva, disponibilizando um salário mínimo para os idosos e deficientes, desde que não possuam condições de garantir por si ou pela família o próprio sustento³.

Já no que diz respeito à segurança de acolhida, essa refere-se a ações, cuidados, serviços e projetos operacionalizado por meio de rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar a situação de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, estabelecendo nova relação de autonomia, capacidade de convivência e protagonismo mediante a oferta de condições materiais, que busquem propiciar a autonomia de tais provisões básicas. Isso implica que

a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade (BRASIL, 2004, p. 89).

³ De acordo com o MDSA, em ambos os casos é necessário que a renda mensal bruta familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

Pereira (2007) destaca que essa segurança requer uma rede de serviços e de locais permanentes de curta, média e longa duração, sob a forma de abrigos, albergues, alojamentos e vagas de forma organizadas para garantir que as pessoas sejam acolhidas com dignidade e tenham suas vidas reconstruídas para a autonomia.

A segurança do convívio consiste na construção, restauração e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. Pereira (2007, p. 71) aponta que tal segurança requer, igualmente, a oferta pública de atividades socioeducativas, culturais e de convivência em espaços definidos.

A centralidade na família está destacada na PNAS, de modo a nortear a implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. Essa é uma das bases organizacionais do SUAS.

A família⁴ está mudando e indicadores globais apontam essa tendência que tomam a vida familiar como organismo dinâmico e com desafios sobretudo no que se refere à questão da criação dos filhos. Um dos dados apontados é que as famílias são hoje menores. No Brasil, por exemplo, o número médio de filhos por família diminuiu quase à metade nas últimas quatro décadas. Outro dado importante é que tem crescido o número de famílias chefiadas por mulheres (de 1996 a 2006, essas famílias aumentaram 79%) (IBGE, 2007). Por sua vez, a redução do número de filhos, ao mesmo tempo que possibilita melhores condições materiais, leva o núcleo familiar a um maior isolamento, uma vez que ambos os pais precisam trabalhar e não contam com formas de apoio para cuidar dos filhos (RIZZINI, 2001; PERES, 2001)

É nesse sentido que Pereira (2007) afirma que, para a PNAS, a família se destaca como “o espaço insubstituível de proteção e socialização primária do indivíduo.

⁴ O IBGE entende a palavra família como: “conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, residente na mesma unidade domiciliar, ou pessoa que mora só em uma unidade domiciliar. Entende-se por dependência doméstica a relação estabelecida entre a pessoa de referência e os empregados domésticos e agregados da família, e por normas de convivência as regras estabelecidas para o convívio de pessoas que moram juntas, sem estarem ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica. Consideram-se como famílias conviventes as constituídas de, no mínimo, duas pessoas cada uma, que residam na mesma unidade domiciliar, domicílio particular ou unidade de habitação em domicílio coletivo” (PNAD 1992, 1993, 1995, 1996).

Portanto, a família constitui o núcleo básico e matriarcal das seguranças assistenciais previstas na referida PNAS” (PEREIRA, 2007, p. 71).

O princípio da descentralização político-administrativa está previsto no SUAS e tem como base o conceito de territorialização⁵, pois entende que existe uma grande heterogeneidade e desigualdade socioterritorial entre municípios do país. Diante disso, buscam-se construir ações em consonância com as características e demandas socioterritoriais e articulam-se com outras políticas.

A PNAS trouxe ainda a regulação e o reordenamento da rede de serviços socioassistenciais em todo o território nacional e também definiu as competências e responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal, visando ao fortalecimento das famílias. O atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de acolhimento institucional e familiar enquadra-se nos serviços continuados de Proteção Social Especial.

Além da Proteção Social Especial, o SUAS organiza a Proteção Social Básica, voltada para a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilidade de vínculos afetivos e relacionais e de pertencimento social ou alvo de discriminação étnica, de gênero ou por deficiência.

Para a efetivação do SUAS, os municípios necessitam, entre outras ações, de ter o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), espaço onde são executados serviços de Proteção Social Básica do município, que requer estar localizado em área de vulnerabilidade social do município, próximo à população, fomentando sua participação nas atividades, haja vista como o CRAS “atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário” (PNAS, 2004, p. 35).

Os serviços da rede de proteção social básica são aqueles que potencializam as famílias como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, por meio do protagonismo dos seus membros, e

⁵ O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre os quais ele influi. (SANTOS, 2006, p. 97).

ofertando serviços que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento, bem como à promoção e à integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004).

Dentre as atividades do CRAS, propõe-se a seguir: Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF); Programa de Inclusão produtiva e projetos de enfrentamento a pobreza; Centro de Convivência para idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos de idade, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; e Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

O CRAS deve contar com equipe técnica específica, definida pela Norma Operacional Básica Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), contando normalmente com coordenador do CRAS, assistente social, psicólogo e demais recursos humanos necessários ao seu funcionamento.

Ressalta-se que não se pode segmentar o usuário, mas considerar além das situações de risco social em que se encontra e que, mesmo em processo de fragilização de vínculos familiares, ele faz parte de uma família, que possui tipologias e arranjos familiares. Os ciclos de vida dessa família, “portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família” (PNAS, 2004, p. 42).

Nesse sentido, buscando a emancipação da família, garantem-se a proteção e o desenvolvimento de seus membros, superando a focalização tanto da situação de risco apresentada como de seus membros, ou seja:

a centralidade da família é garantida à medida que a assistência social, com base nos indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 42).

Ao pensar a criança e o adolescente como cidadãos de direitos de suas garantias previstas em lei para a elaboração de políticas públicas de integração e inclusão na sociedade, precisamos vê-los como seres humanos e cidadãos portadores de

direitos. Sabemos que crianças e adolescentes necessitam de proteção, de família, de casa para morar, de escola, de alimentação, de atendimento de saúde.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social (PNAS, 2004, p. 36).

Destacam-se também aquelas crianças e adolescentes que precisam de atendimento além do essencial para a simples sobrevivência, tais como as pessoas com deficiência que precisam ser incluídas independentemente da especificidade do seu problema; a criança vítima de violência que precisa atendimento; e muitas outras situações em que lhe são reservadas todas as garantias legais.

Como se sabe, os direitos e as garantias constituem sempre a lei do mais fraco contra a lei do mais forte que se desenvolve e impera cada vez que os direitos e garantias estão ausentes ou não efetivos. E são precisamente as crianças e adolescentes, mais que ninguém, os sujeitos “fracos”, às vezes, abandonados à lógica da força do mercado (SILVA, 2014, p. 27).

Ainda dentro da lógica da rede de serviços socioassistenciais, está a Proteção Social Especial, dividida em dois níveis: média e alta complexidades. Os serviços de média complexidade são destinados às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados, mas que não tiveram o vínculo familiar e comunitário rompido. São ofertados serviços de orientação e apoio sociofamiliar e comunitário, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, habilitação e reabilitação na comunidade, medidas socioeducativas em meio-aberto e liberdade assistida.

Esses serviços devem ser executados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que têm a responsabilidade de coordenar e articular a proteção social especial de média complexidade, visando o fortalecimento e a capacidade protetiva das famílias. É prioridade no atendimento a crianças e adolescente com seus direitos violados, vítimas de abuso e exploração sexual, situação de mendicância, abandono e qualquer outro tipo de violência ou com o

vínculo familiar fragilizados e/ou estão sob medidas protetivas de acolhimento institucional e familiar.

Ainda no nível da proteção social especial, estão os serviços de Alta Complexidade que visa garantir proteção integral a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio de serviços que garantam o acolhimento com privacidade, o fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitário e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009), quatro tipos de serviços compõem a Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- Serviço de Acolhimento Institucional
- Serviço de Acolhimento em República
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Um dos principais avanços trazidos pelo PNAS foi o serviço em família acolhedora, como uma importante alternativa à institucionalização de crianças e adolescentes. Dessa forma,

o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é aquele que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem (MDS-CNAS - Tipificação de Serviços Socioassistenciais, 2009).

É fundamental destacar ainda que toda política de atendimento deve priorizar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Portanto, ainda com o intuito de responder à pergunta que deu origem a este capítulo, é necessário passar pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, pois ele traz importante contribuição para a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) foi estabelecido como prioridade no governo Lula e reflete o compromisso nacional de dar prioridade à convivência familiar e comunitária, de forma integrada e articulada com os diferentes programas de governo. A efetivação do Plano contou com um processo de Consulta Pública, incorporando contribuições de diferentes atores das cinco Regiões do País. Reconheceu, portanto, a importância da mobilização do Estado e da sociedade para que crianças e adolescentes fossem vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário (VALENTE, 2013, p. 77).

Na mesma ocasião em que se discutia o PNCFC, aconteceu a discussão internacional liderada pelo Comitê dos Direitos da Criança da ONU, sobre a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de proteção integral dos direitos da criança privada dos cuidados parentais, com recomendações em 2004 e 2005 para a elaboração de novas normativas internacionais a esse respeito.

De qualquer modo, o PNCFC estabelece três áreas temáticas do Direito à Convivência Familiar e Comunitária:

- A primeira trata da importância da prevenção dos vínculos familiares e comunitários e do papel das políticas públicas de apoio sociofamiliar;
- A segunda aborda a necessidade de intervenção institucional nas situações de rompimento ou ameaça de rompimento dos vínculos familiares do reordenamento dos Programa de Acolhimento Institucional e da implementação dos Programas de Famílias Acolhedoras (com o pressuposto do caráter de excepcionalidade destas medidas);
- A terceira trata da adoção⁶.

Nesse sentido, é importante enfatizar que o Plano chama a atenção para a necessidade de romper com a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a “natural”⁷ e abre caminho para o reconhecimento da diversidade das

⁶ O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária segue o disposto no artigo 23 do ECA, que afirma que a “falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivos suficientes para a perda ou suspensão do poder familiar” e que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, ou a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio” (Brasil, 2006, p. 37).

⁷ A definição pelas relações consanguíneas de quem é parente varia entre as sociedades podendo ou não incluir tios, tias, primos de vários graus, etc. Isso faz com que a relação de consanguinidade, em vez de “natural”, tenha sempre de ser interpretada em seu referencial simbólico e cultural.

organizações familiares e da riqueza e complexidade dos vínculos familiares e comunitários de forma mais ampla, simbólica e afetiva.

Essa amplitude simbólica e afetiva aparecerá de forma legal com a aprovação da Lei 12.010/09, que toma por base conceitual a mesma estrutura contida no PNCFC e reconhece a legitimidade das relações e dos vínculos⁸. Diz ela:

Artigo 25 – Paragrafo Único. Entende-se por família extensa ou ampliada 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 (ECA, art. 25).

Ainda como uma importante estratégia, o PNCFC redefine a terminologia a ser empregada ao designar “acolhimento institucional”, definidos no art. 90, inciso IV do ECA, como o que atende crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no art. 98. A modalidade prevista é o abrigo institucional: Casa Lar, Acolhimento em Família Acolhedora e República.

Todas as modalidades de acolhimento citadas anteriormente devem garantir o cuidado pleno à criança e ao adolescente, ofertando acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento, além de garantir todos os princípios estabelecidos no art. 92 do ECA, quais sejam:

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

⁸ Lei 12.010 de 3 de agosto de 2009, que dispõe sobre adoção; altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga os dispositivos da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Essa lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar de todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Plano trouxe ainda, nas suas estratégias, objetivos e, nas suas diretrizes, fatores fundamentais para a características do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, que devem manter proximidade com o local onde vive a família de origem e estar localizado em área residencial, de forma a preservar os vínculos familiares. O ambiente deve sempre favorecer o desenvolvimento infanto-juvenil, além de estabelecer uma relação acolhedora e estável com o cuidador. A criança e o adolescente com deficiência devem ter seu atendimento integrado ao das demais crianças e adolescente de ambos os sexos e de diferentes idades, garantindo com isso o não desmembramento de grupos de irmãos.

Outro ponto importante é a preparação gradativa da criança e do adolescente para o processo de desligamento, seja para o retorna à família de origem ou de encaminhamento para adoção. Qualquer uma das situações deve garantir o desenvolvimento da autonomia e a inclusão sobretudo do adolescente em programas de qualificação profissional, bem como a sua inserção no mercado de trabalho (BRASIL, 2006, p. 41). É fundamental que independentemente da modalidade do acolhimento, o PNCFC reforce o caráter provisório e a garantia da convivência familiar e comunitária.

Por fim, o PNCFC destacou a necessidade do reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, criando parâmetros nacionais que orientam as formas de financiamento, os serviços, a qualificação das equipes, a adequação do espaço físico, a articulação com a rede socioassistencial, entre outros.

Diante dessa necessidade trazida pelo PNCFC, foram aprovadas duas Resoluções em 2009: a primeira é a Resolução Conjunta nº 1, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) – Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento (BRASIL, 2009); e a segunda, no mesmo ano, é a Resolução 109 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovado pelo CNAS, que, muito embora não trate exclusivamente do acolhimento de crianças e adolescentes, tipificou-o em âmbito nacional e organizou-o por níveis de complexidades dentro do Sistema Único de Assistência Social.

Em que pese o avanço da política pública já mencionados e seu grandioso alcance na afirmação de direitos de crianças e adolescentes, sabemos e poderemos ainda perceber no decorrer desta pesquisa que consolidar esses

direitos ainda é uma realidade muito distante de ser cumprida, sobretudo no âmbito dos municípios.

É óbvio que este capítulo não tem a intenção de imprimir uma conclusão antecipada, mas é importante afirmar aqui que existem avanços significativamente na garantia de direitos, consolidando a criança e o adolescente como prioridade absoluta. Por outro lado, também é igualmente importante destacar que esses avanços devem chegar a cada canto desse país como um rico processo que necessita ser bem analisado, projetando sua aplicação e seus desdobramentos, de forma que o gestor municipal também compreenda a importância de legitimar a proteção dos direitos das crianças e adolescentes do seu município. Isso implica dizer, como veremos a seguir, que ainda temos muito a avançar.

2.1 Um olhar estatístico sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil

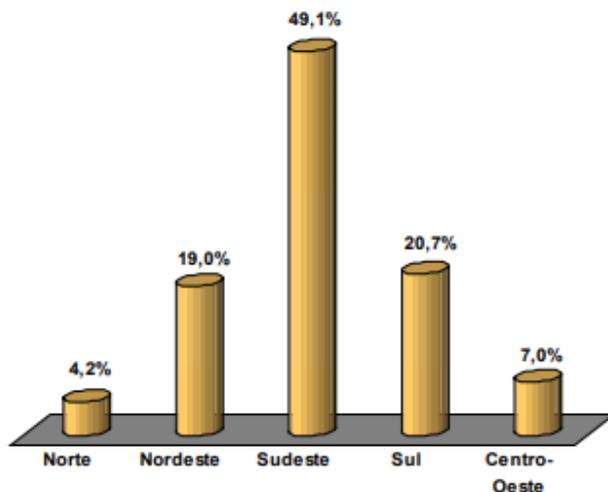
No Brasil, ainda são pequenos os investimentos em levantamentos quantitativos e qualitativos sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescente. Em 2003, foi organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Levantamento Nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede SAC⁹, que pesquisou 589 instituições que executavam o serviço de abrigamento. Na ocasião, foram identificadas 20.000 crianças e adolescentes.

Cerca de 49,1% dessas crianças e adolescentes estavam na região Sudeste, sendo que destes, 34,1% em São Paulo, enquanto que o segundo Estado com maior concentração era o Rio Grande do Sul com aproximadamente 10% das crianças e adolescentes abrigados (IPEA, 2003, p. 1). Na ocasião da pesquisa, foi identificado que a grande maioria dos abrigos, 90,3%, estavam localizados em áreas urbanas, sendo que apenas 8,3% estavam na zona rural. Poderíamos com esse dado imaginar que a região urbana seria mais violenta do que a área rural, mas, na verdade, existe uma maior concentração de instituições de acolhimento nas capitais que, no momento do levantamento, a rede de proteção da criança e do adolescente ainda era pouco estruturada. Essa realidade é observada no Gráfico 1 a seguir:

⁹ Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social.

Gráfico 1: Distribuição das instituições pesquisadas

Brasil – Distribuição das instituições pesquisadas segundo grandes regiões:

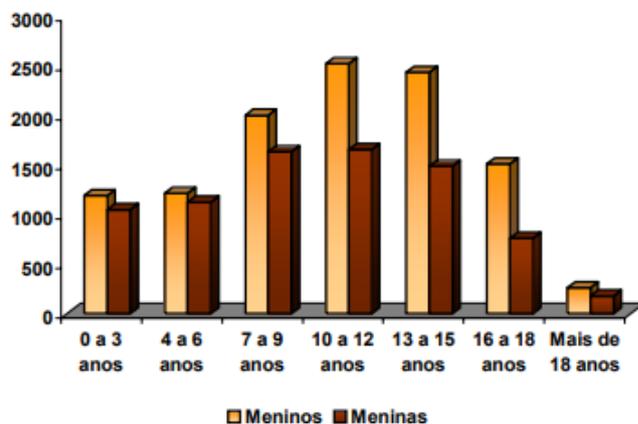


Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC

Na época do levantamento, os abrigos atendiam cerca de 20 mil crianças e adolescentes e a maioria era de meninos (58,5%), afrodescendentes (63,6%) e com idade entre 7 e 15 anos (61,3%). Pouco mais da metade estavam nos abrigos por um período que variava de sete meses a cinco anos (55,2%), sendo que um terço, ou seja, uma parcela muito significativa (32,9%) estava nos abrigos por um período entre dois e cinco anos, ainda que a medida de abrigo já fosse estabelecida como excepcional e provisória.

Gráfico 2: Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária

Brasil – Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo sexo



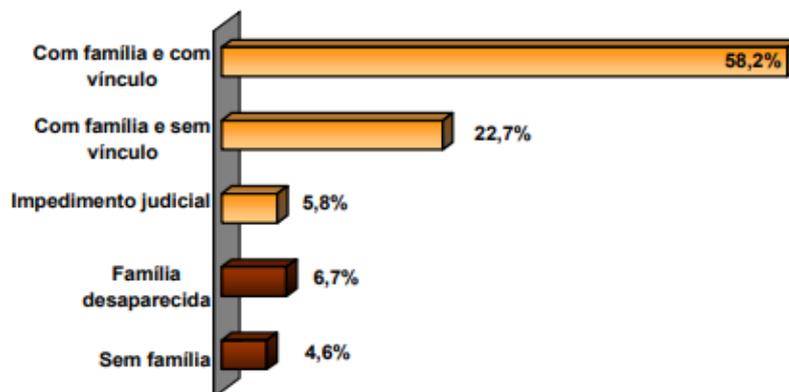
Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC

Em sua maioria, as crianças e os adolescentes estavam inseridos no sistema escolar: 66,8% das crianças entre 0 e 6 anos frequentavam creche e 97,1% dos que tinham entre 7 e 18 iam à escola. Por outro lado, o levantamento registrou que o percentual de analfabetos entre os adolescentes de 15 a 18 anos era alto: 19,2%. A grande maioria dos abrigados possuíam família (86,7%), sendo que 58,2% mantinham vínculos familiares e apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente de contato com a família. Apesar disso, permaneciam em instituições e estavam privados da convivência familiar, preconizada na Constituição Federal e no ECA.

O levantamento destacou ainda os motivos que levaram esses meninos e essas meninas aos abrigos, e mostra que a pobreza é a mais citada, com 24,2%. Entre outros, aparecem como importantes, pela frequência com que foram referidos, o abandono (18,9%); a violência doméstica (11,7%); a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo alcoolismo (11,4%); a vivência de rua (7,0%); e a orfandade (5,2%) (IPEA/DISOC, 2003).

Gráfico 3: Criança e adolescentes abrigados, segundo situação familiar

Brasil – Crianças e adolescentes abrigados, segundo situação familiar

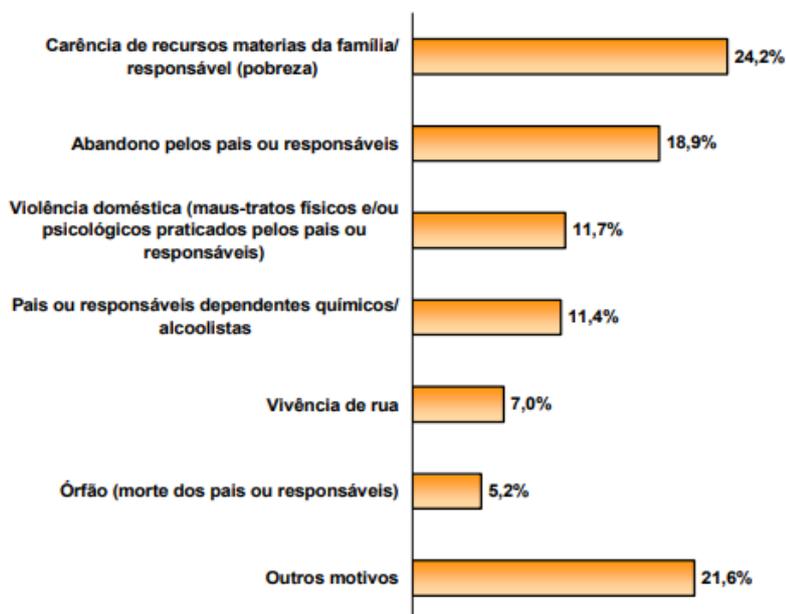


Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC

Gráfico 4: Motivo do ingresso de crianças e adolescentes em abrigo

O levantamento também buscou informações com relação à convivência familiar e comunitária, uma vez que a família e a comunidade são fundamentais na garantia da proteção integral de crianças e adolescentes. Quando há necessidade de afastamento da família, os esforços devem acontecer para que a reintegração se

Brasil – Motivos do ingresso de crianças e adolescentes em abrigo, segundo a frequência



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

dê no menor tempo possível e, especialmente, para que as referências familiares não sejam perdidas (IPEA/CONANDA. 2004).

Nesse sentido, os serviços de acolhimento devem priorizar o fortalecimento e a manutenção dos vínculos afetivos entre as crianças e adolescentes abrigadas e suas famílias.

Nos abrigos pesquisados, 68,6% promovem a convivência familiar de crianças e adolescentes à suas famílias de origem e 43,1% permitem a visita livre das famílias aos abrigos, sem datas e horário pré estabelecido.

Já no que diz respeito ao direito à convivência comunitária, o levantamento apontou um dado preocupante. Apenas 34,1% dos abrigos pesquisados utilizam serviços externos disponíveis na comunidade para oferecer às crianças e aos adolescentes abrigados os seguintes serviços: creche; ensino regular; profissionalização para adolescentes; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica. O restante (65,9%) oferece pelo menos um desses serviços exclusivamente dentro do abrigo.

Esse dado preocupa, porque, embora o ECA indique como princípio para o atendimento em abrigos a participação na vida comunitária, a ser concretizada pela participação nos diferentes serviços ofertados pela comunidade, com a garantia do acesso de crianças e adolescentes abrigados às políticas públicas e demais serviços oferecidos pela comunidade em geral, essa ação não vem acontecendo e cada vez mais os abrigos se parecem com grandes prisões¹⁰, onde todas as atividades e serviços eram desenvolvidos dentro dos muros das instituições.

O Levantamento Nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede SAC não pesquisou sobre a atuação da equipe técnica ou sobre a gestão do trabalho e que historicamente os serviços de acolhimentos apresentavam um quadro de pessoal composto na sua maioria por voluntários, religiosos ou simplesmente alguém que se prontificava em ajudar, sem nenhuma experiência. Apesar de

¹⁰ Segundo Relatório do ano de 2002 da Comissão de Direitos Humanos; os orfanatos foram comparados a prisões e acusados de distanciarem as crianças de suas famílias ou de possíveis famílias adotivas.

muitos avanços, ainda existe o predomínio que perdura dos antigos abrigos, de que “basta ter bom coração” para trabalhar nesse tipo de serviço.

Na pesquisa a seguir, percebe-se que esse cenário apresentou uma importante mudança, embora ainda exista uma enorme dificuldade na definição de papéis e na valorização dos profissionais.

Ainda com relação às estatísticas sobre crianças e adolescentes em serviço de acolhimento, apresentamos o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento no Brasil¹¹ que aconteceu entre os anos de 2009 a 2010. Esse estudo foi concluído em 2011, após visita dos pesquisadores a 2.624 serviços de acolhimento distribuídos em todo território nacional. Essa foi uma experiência extremamente rica, da qual pude acompanhar o campo em parte da região Centro Oeste.

O levantamento teve como objetivo traçar um retrato mais próximo possível da realidade dos serviços de acolhimento no país. Embora a condução tenha se dado em 2011, esse levantamento iniciou-se em 2009 e percorreu também todo o ano de 2010. Enquanto acontecia a visita dos pesquisadores aos serviços, o Brasil passava por um intenso debate sobre o direito à convivência familiar e comunitária. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional de Assistência Social, acabavam de aprovar o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), em 2006, e, mais tarde, o documento Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, em 2008.

Esse debate foi finalizado somente com a aprovação da Lei 12.010, em 3 de agosto de 2009, que alterou o ECA, com a incorporação dos avanços refletidos nos documentos já mencionados acima que vieram reforçar legalmente

a excepcionalidade do afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar, o atendimento personalizado e individualizado durante o acolhimento, a preservação e fortalecimento de vínculos familiares e

¹¹ Em 2009, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), por meio de um Termo de Colaboração com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), realizou o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento no Brasil.

comunitários, a reintegração ao convívio familiar e, excepcionalmente, a colocação em família substituta (BRASIL, 2009).

Diante desse cenário de avanços, o Levantamento Nacional se deparou com um processo de grande conflito que permeou diversos serviços. Alguns resistiam fortemente em romper com velhos costumes e outros rapidamente alinhavam-se aos avanços propostos. Repleto de resistência e contradições, o Levantamento Nacional trouxe os seguintes resultados:

- 2.624 Serviços de Acolhimento Institucional;
- 144 Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora;
- Acolhimento de 36.929 crianças e adolescentes;
- Serviços localizados em 1.157 municípios brasileiros.

Em seguida, apresento alguns dados do Levantamento Nacional da Criança e Adolescentes em Serviço de Acolhimento (Tabela 1) e, na sequência, segue os dados do Relatório da Infância e Juventude (Resolução nº 71/2011): Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País¹².

¹² Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

Tabela 1: Serviço de Acolhimento Institucional no Brasil

- **2.624** SAI em **1.157** (20,8%) municípios;

Serviços de acolhimento institucional e número de crianças e adolescentes acolhidos. Brasil e Regiões.

Região	SAI	Nº de crianças/ adolescentes
Centro Oeste	180	2114
Nordeste	264	3710
Norte	97	1051
Sudeste	1419	21730
Sul	664	8324
Total	2624	36929

Fonte: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip.../LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final

Na ocasião do Levantamento Nacional, foram pesquisados 2.624 Serviços de Acolhimento Institucional, totalizando 36.929 crianças e adolescentes acolhidos, distribuídos em 1.157 municípios brasileiros. Cabe destaque para as regiões Sudeste e Sul, que possuíam o maior número de crianças e adolescentes acolhidos.

Já na Tabela 2, demonstra o tempo de funcionamento dos serviços de acolhimento institucional por região e podemos observar que 69,1% dos serviços estão até 15 anos em atividades. Os serviços mais antigos estão concentrados na região Sudeste e Nordeste.

Tabela 2. Tempo de funcionamento dos Serviços de Acolhimento Institucional no Brasil

Região	Até 5 anos	6 a 10 anos	11 a 15 anos	16 a 20 anos	21 a 30 anos	Acima de 30 anos	Não sabe	Total	
	%	%	%	%	%	%	%	%	Unidades
Centro-Oeste	32,2	19,4	15	15	9,4	8,9	-	100	180
Nordeste	28,8	22	14	11,7	9,5	12,9	1,1	100	264
Norte	35,1	26,8	16,5	11,3	3,1	4,1	3,1	100	97
Sudeste	28,9	21,4	17,2	7,8	8,7	14,4	1,6	100	1419
Sul	25,3	28,2	20,5	9,3	7,5	8,9	0,3	100	664
Total	28,4	23,2	17,5	9,2	8,3	12,1	1,2	100	2624

Fonte: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip.../LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final

Já a Tabela 3 apresenta os motivos para o acolhimento de crianças e adolescentes.

Tabela 3 Motivo do ingresso da criança/adolescente no acolhimento

Motivos Documentados	Total
	%
Entrega voluntária da criança/adolescente pela família de origem (nuclear/extensa)	5,1
Abandono pelos pais ou responsáveis	19,0
Ausência dos pais ou responsáveis por doença	1,4
Ausência dos pais ou responsáveis por prisão	4,5
Carência de recursos materiais da família/responsável	9,7
Órfão (morte dos pais ou responsáveis)	4,4
Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolistas	20,1
Pais ou responsáveis com deficiência	0,7
Pais ou responsáveis com transtorno mental (problemas psiquiátricos/psicológicos)	5,3
Pais ou responsáveis sem condições para cuidar de adolescente gestante	0,2
Pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente com condições de saúde específicas	1,4
Violência doméstica física	10,8
Violência doméstica sexual	5,5
Violência doméstica psicológica	5,1
Negligência na família	37,6
Violência ou abuso extra-familiar (praticado por pessoa não pertencente a família)	1,5
Submetido à exploração sexual (prostituição, pornografia)	1,1
Submetido à exploração no trabalho ou mendicância	2,9
Situação de rua	10,1
Ameaça de Morte	1,6
Outros	12,0
Não sabe	1,8
Total de Crianças/Adolescentes (N)	32621

Fonte: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip.../LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.

Como se pode perceber na Tabela 3, a negligência¹³ na família é o maior motivo para o acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil, com 37% dos casos. É importante aqui nos atentarmos para o conceito de negligência. Trata-se de um grande “guarda chuva”, onde cabem muitas coisas, desde a ausência material, como a ausência afetiva e de cuidado. Por isso, sempre que um acolhimento se dá com essa indicação, o trabalho do técnico deve ser demasiadamente rápido, pois conforme identifica-se a característica da negligência, o retorno ao convívio familiar pode ser rápido se a família puder ter o apoio da rede socioassistencial.

Outro aspecto observado na Tabela 3 é a dependência química/alcoolista dos pais ou responsáveis, com 20,1%. Esse aspecto é muito complicado, pois trata-se de um processo de doença impregnado em parte da sociedade, de difícil cura, o que torna o acolhimento da criança ou das adolescentes um processo mais longo. Por fim, com 19%, está o abandono de crianças e adolescentes pelos pais e/ou responsáveis.

Os Serviços de Acolhimento Institucional e critérios de sexo e idade podem ser observados na tabela a seguir.

¹³ Seguindo o que diz o Dicionário Online de Português – DICIO, negligência quer dizer desleixo, descuido, desatenção, menosprezo, preguiça, indolência. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código Penal não deixam claro o significado de negligência familiar. Essa pode conter diversos aspectos, desde a negligência em relação aos direitos básicos, como fornecer educação, alimentação, higiene e remédios, até a falta de afeto, a omissão para com a criança ou adolescente e que coloque em risco seu desenvolvimento.

Tabela 4 Critério de sexo e idade

A unidade possui critérios de sexo e idade para admissão da criança/adolescente. Brasil e Regiões.				
Região	Sim, por sexo	Sim, por idade	Não possui critérios de sexo e idade para admissão	Total
	%	%	%	Unidades
Centro-Oeste	18,9	61,1	33,3	180
Nordeste	34,5	73,9	21,6	264
Norte	20,6	57,7	39,2	97
Sudeste	16,2	47	22,5	1419
Sul	19,7	66	29,8	664
Total	19,3	55,9	25,6	2624

Fonte: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip.../LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.

A Tabela 4 traz a informação de que ainda existe a separação de crianças e adolescentes por sexo e idade nos serviços de acolhimento, embora, desde a promulgação do ECA, já se preconize o atendimento personalizado. A Região Nordeste é a que ainda possui serviços de acolhimento institucional que separam os acolhidos por sexo e idade, mas todos os outros serviços fazem separação por idade. Esse é um retrato muito complicado, porque temos nesse cenário a separação de grupos de irmãos e o difícil processo de reestabelecimento de vínculos familiares e comunitários. A criança ou adolescente que é separado dos respectivos grupos de irmãos ou irmãs, nem sempre estará próximo da comunidade de origem e, em algumas regiões, esse serviço pode até mesmo estar em outro município, dificultando ainda mais a convivência familiar e comunitária.

Esse levantamento trouxe também um importante dado com relação aos trabalhadores e trabalhadoras dos serviços de acolhimento que, como já mencionado, eram predominantemente compostos por voluntários ou pessoas com perfil pouco profissionalizado. No decorrer da história dos serviços de acolhimento, a terminologia utilizada para referir-se a esses trabalhadores sofreu muitas mudanças, sobretudo com relação às suas competências. Eles/elas já

foram chamados de “pajens” e “monitores”, que tinham exclusivamente o papel de vigiar e controlar as crianças e adolescentes privados de liberdade.

O ECA trouxe as terminologias “atendentes” e “cuidadores”, o que já representou importantes avanços no reconhecimento das funções dos trabalhadores. No entanto, mesmo com aparente avanço, ainda se restringia às necessidades básicas como alimentação, higiene e outros cuidados mais protetivos. A dimensão educacional da atribuição desse profissional será incorporada aos poucos, sobretudo com a necessidade de que esses profissionais passem por seleção criteriosa e capacitação de forma a garantir a contratação de pessoas qualificadas e com perfil adequado ao desenvolvimento de suas funções (ASSIS e FARIAS, 2013).

As Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes afirmam que todo o Serviço de Acolhimento Institucional deve dispor de uma equipe mínima para seu adequado funcionamento, composta por coordenador, equipe técnica, educadores/cuidador e auxiliar de cuidador/educador (BRASIL, 2009, p. 69). Essas orientações são observadas na Tabela 5, “Função dos membros da equipe das unidades. Brasil”.

Tabela 5 Função dos membros da equipe

Função	Total	
	%	N
1 Direção	5,8	1787
2 Coordenação	5,5	1691
3 Equipe Técnica	17,2	5294
4 Cuidador/ Educador	37,3	11470
5 Pessoal administrativo	4,4	1347
6 Mãe social	5	1537
7 Pai social	0,7	220
8 Faxineira	4	1236
9 Motorista	2,3	710
10 Cozinheiro	6,5	1985
11 Outros serviços gerais	11,3	3489
Total de funcionários (N)	100	30766

Fonte: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip.../LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.

Nessa tabela, destaca-se a função de cuidador/educador com o maior percentual de profissionais identificados pelo levantamento, 37,3%, seguido da equipe técnica, 17,2%. Embora o levantamento ainda tenha encontrado profissionais identificados com outra terminologia, o cuidador/educador ganha força, assim como a característica desse profissional que vai além das funções básicas de cuidados, cabendo a ele também auxiliar a criança e o adolescente na construção da sua história de vida, bem como apoiá-lo no processo de desligamento do serviço (BRASIL, 2009, p. 73).

Em relação à formação dos membros da equipe das unidades, apresentamos a Tabela 6.

Tabela 6 Formação da equipe

Formação dos membros da equipe das unidades. Brasil.		
Formação	Total	
	%	N
1 Analfabeto ou nível fundamental incompleto	8,4	2576
2 Nível fundamental completo	12,3	3769
3 Nível fundamental incompleto	4,8	1467
4 Nível médio incompleto	37,2	11437
5 Nível médio completo	7,1	2191
6 Nível superior – Assistente Social	7	2153
7 Nível superior – Psicólogo	5,5	1701
8 Nível superior – Pedagogo	5,6	1720
9 Outros profissionais de nível superior	10,8	3310
10 Não sabe	1,4	442
Total de funcionários (N)	100	30766

Fonte: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip.../LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final

A tabela revela o baixo nível de formação dos cuidadores/educadores e isso pode acarretar um prejuízo para os serviços. O documento Orientações Técnicas destaca que este profissional deve ter, no mínimo, o Ensino Médio completo, além de destacar a importância de uma seleção criteriosa dos profissionais que devem atuar em Serviços de Acolhimento. É fundamental garantir a contratação de pessoas qualificadas e com perfil adequado ao desenvolvimento de suas funções, possibilitando a oferta de um serviço de qualidade aos usuários (BRASIL, 2009. p. 61).

Além de uma seleção criteriosa dos profissionais, é fundamental que todos os membros da equipe – dirigentes, coordenadores, equipe técnica, cuidador/educador, auxiliares em geral –, passem por capacitação permanente de modo a alcançar qualidade no atendimento. É fundamental também que a equipe também participe na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) do serviço de acolhimento, bem como na elaboração do Plano Individual de Atendimento das crianças e adolescentes acolhidos.

A seguir, apresenta-se também de forma sucinta, o resultado do Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. O levantamento foi

organizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2013. A ideia é perceber algumas mudanças, pois já havia sido promulgada a Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009, com as Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescente, além da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, bastante consolidadas em todo o país.

O Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da edição da Resolução 71, que teve como objetivo regulamentar as fiscalizações realizadas nas instituições de acolhimento institucional e familiar em todo o território nacional, obrigou todos os promotores de Justiça (que tem como atribuição a realização de inspeção periódica em todos os serviços de acolhimento institucional e familiar) a documentar em relatórios, informações, desde as condições das instalações físicas até o perfil da equipe técnica, bem como das famílias das crianças e adolescentes.

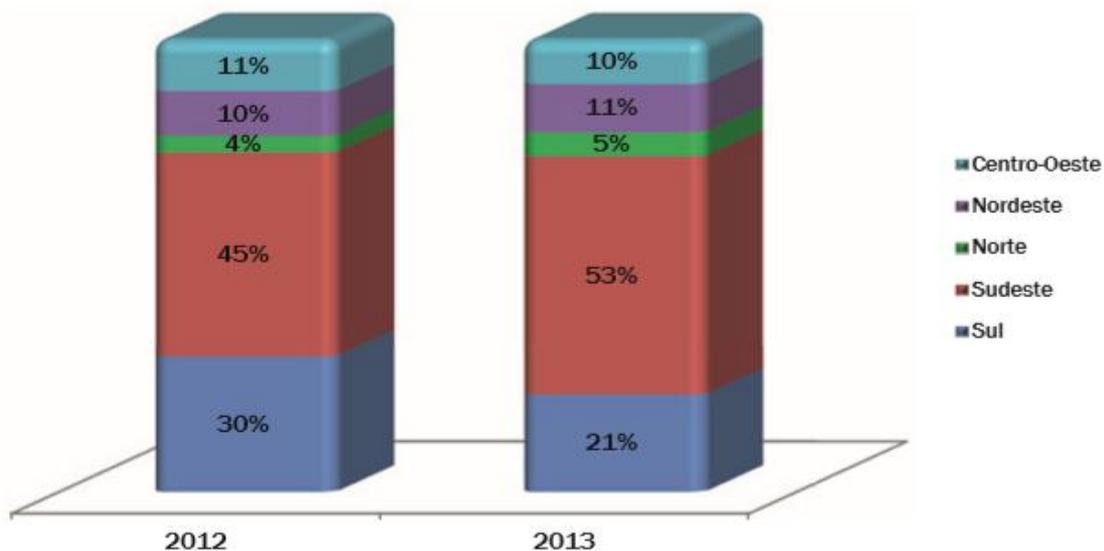
Foi então, a partir dos relatórios dessas fiscalizações nos Serviços de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, que o CNMP, reuniu uma série de informações sobre as condições desses serviços.

De um total de 2.754 entidades que executam programas de atendimento institucional ou familiar, o Ministério Público brasileiro inspecionou até março de 2013, 86,1% de todas as entidades no país, o que corresponde a 2.370 entidades. (Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013).

Os dados colhidos nas fiscalizações realizadas pelos promotores destacam a grande concentração de serviços de acolhimento institucional na Região Sudeste, cerca de 53%. Esse dado não diverge do Levantamento Nacional realizado pelo MDS, que também constata essa concentração.

Gráfico 5

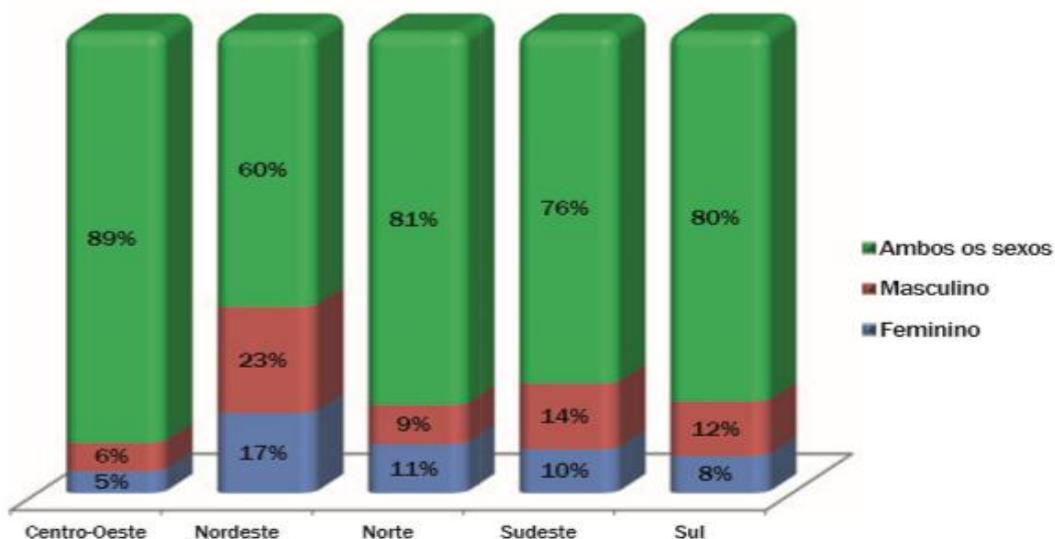
Distribuição de Serviços de Acolhimento por Região



Fonte: Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

Gráfico 6

Distribuição do Serviço de Acolhimento por sexo

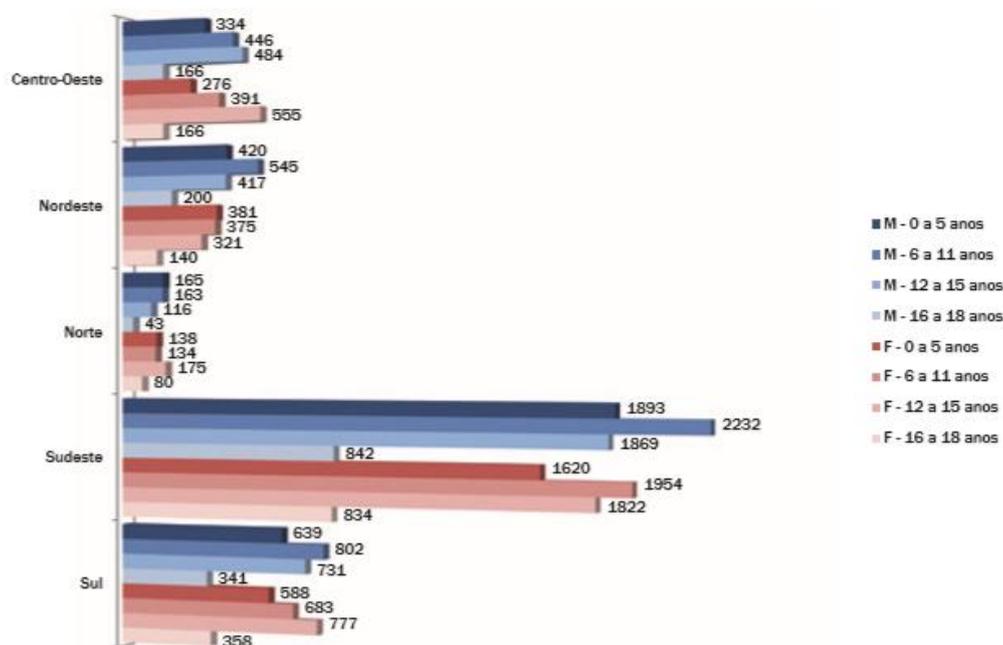


Fonte: Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

O Gráfico 5 revela um importante avanço com relação ao Levantamento Nacional. Aqui os Serviços de Acolhimento, que atendem a crianças de ambos os sexos, superam com larga vantagem aqueles destinados à população feminina ou masculina. Ressalta-se, entretanto, que a Região Nordeste ainda possui prevalência em serviços masculinos e ou femininos.

Gráfico 7

Crianças e Adolescentes acolhidos por faixa etária

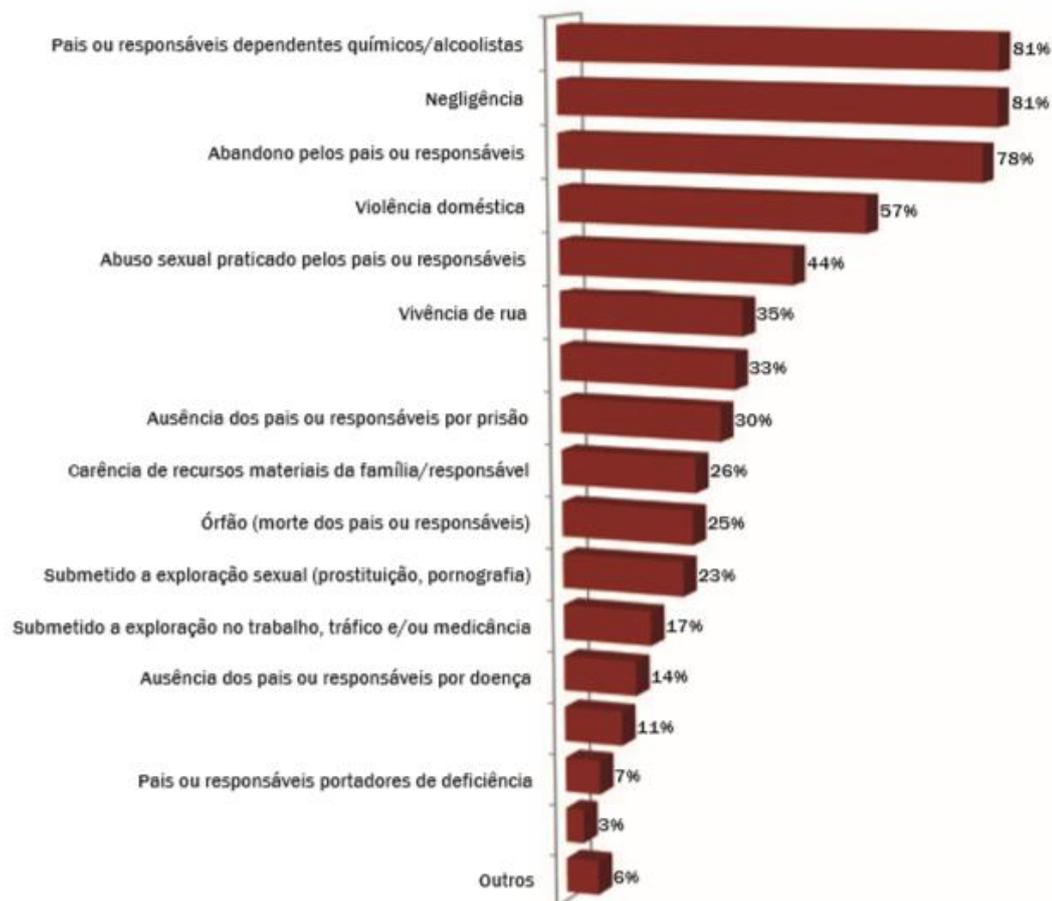


Fonte: Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País . Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

Com relação ao acolhimento de crianças e adolescentes por faixa etária, o Gráfico 6 demonstra ser bastante amplo, com destaque para os meninos e meninas de 0 a 15 anos, sendo maior a incidência ente os meninos de 6 e 11 anos e meninas de 6 a 11

Gráfico 8

Motivo para o acolhimento de criança e adolescentes



Fonte: Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

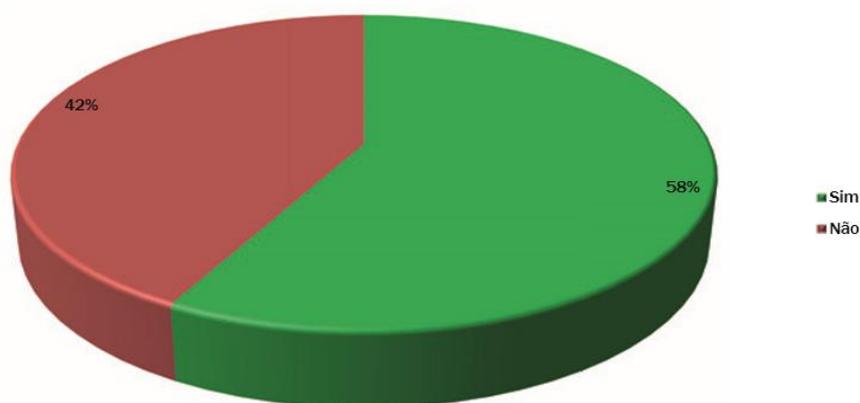
Com uma pequena alteração de posição, se comparado ao Gráfico 3 do Levantamento Nacional, a negligência aparece, no Gráfico 7, em 2ª posição, porém com o mesmo percentual que a dependência química/alcoolismo dos pais ou responsáveis. Por outro lado, um dado que aparece de forma mais assustadora são a violência doméstica, 57%, e a violência sexual praticada pelos pais ou responsáveis, 44%.

Os dados recolhidos pela pesquisa do MP, pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAM) do Ministério da Saúde, em 2011, e divulgados

no Mapa da Violência¹⁴, em 2012, registram que a maioria esmagadora dos atos de violência cometidos contra crianças e adolescentes, em todas as faixas etárias, acontecem dentro de casa. O maior número de vítimas está entre 1 a 4 anos: 78,1% dos atos de violência ocorrem dentro de sua própria residência. Na sequência, estão as crianças de 5 a 9 anos (74%), menores de 1 ano (67%) e 10 a 14 anos (62,7%). Entre os adolescentes e jovens de 15 a 19 anos, o índice de violência no ambiente familiar chega a 51,4%.

Gráfico 9

Capacitação inicial dos profissionais do acolhimento institucional



Fonte: Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País . Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

O Gráfico 9 traz os dados com relação à capacitação dos profissionais dos serviços de acolhimento. O relatório do CNPM verificou a efetividade das ofertas de formação dos profissionais. Como demonstrado no gráfico, pouco mais da metade, 58% dos serviços de acolhimento institucional, capacita seus funcionários. Como já mencionamos anteriormente, as instituições de acolhimento

¹⁴ WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012 – Crianças e Adolescentes do Brasil, p. 66. 1a. Edição. CEBELA/FLACSO Brasil. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em <http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012_crianca.php>. Acesso em 22 abr. 2017.

para crianças e adolescentes devem contar minimamente com assistente social e psicólogo em equipe multidisciplinar¹⁵.

É possível perceber que os dados trazidos apontam para um processo crescente de capacitação, formação e composição da equipe técnica, mas ainda falta muito para alcançar a profissionalização dos Serviço de Acolhimentos no Brasil. Esse processo de profissionalização dos abrigos depende da compreensão de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos e exige mudança no olhar e na mentalidade de todos os profissionais, não só dos serviços de acolhimentos, mas também dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente¹⁶, de forma a superar a prática assistencialista e colocar em foco uma nova concepção de atendimento pautada na educação e no olhar individualizado para cada criança e adolescente, considerando sempre seu contexto social (ELAGE, 2011, p. 19).

Olhando para as três pesquisas, e com maior destaque para as duas últimas, o Levantamento do MDS, finalizado em 2010, e o Relatório do CNMP, finalizado em 2013, constata-se poucas mudanças, sobretudo quantitativas, na concentração de maior número de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento, prevalecendo as Regiões Sul e Sudeste.

Com relação ao motivo de acolhimento, ainda prevalece a questão do alcoolismo/drogadição, o abandono pelos pais ou responsáveis e a negligência, com destaque para o Relatório do CNMP, com o aparecimento em 4º lugar para a violência doméstica, principalmente na Região Nordeste. Merece destaque ainda o Relatório do CNMP, com relação à melhoria na capacidade técnica, com pouco mais de 58% dos profissionais sendo capacitados.

Durante muitos anos, o acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil não levava em consideração os marcos legais e orientações. Algumas instituições se aproximam e se adequam a essas normativas e outras ainda se encontram muito

¹⁵ Resolução Conjunta CNAS/ CONANDA nº 1/2009 (Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes), p. 65 e 72.

¹⁶ O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é um conjunto articulado de atores sociais e instituições que atuam para efetivar os direitos infanto-juvenis. O sistema é composto pela família, as organizações da sociedade civil, escolas, diferentes serviços públicos, Conselhos de Direitos, Conselho Tutelar e diferentes instâncias do Sistema de Justiça.

distante. Se, por um lado, há muitos avanços legais e normativos, por outro, muitas instituições ainda estão vivendo um período de transição.

Por fim, reafirmo que não é intenção desta pesquisa debruçar minuciosamente sobre os dados desses três importantes levantamentos, mas é fundamental uma breve abordagem para contextualizar o acolhimento de crianças e adolescentes que, afastados do convívio familiar pela violação de direitos, estão longe de serem idealmente protegidas dentro das entidades de acolhimento.

Em geral, os dados nos mostram que ainda há muito para ser feito e melhorado, portanto, é muito importante que as pesquisas e/ou levantamentos tornem-se um instrumento periódico, uma vez que precisamos conhecer a realidade de perto, dando especial atenção à vida e à história de cada criança e adolescente acolhido.

Pesquisas e/ou levantamentos permitem conhecer detalhes dos serviços de acolhimento e vida de quem lá vive, possibilitando com isso a melhoria no atendimento e tornando visíveis os invisíveis.

Outro aspecto importante é visualizar dentro das pesquisas/levantamentos a atenção que os governos dão aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e a garantia da convivência familiar e comunitária. Os dados permitem que os gestores tenham um retrato dos serviços socioassistenciais, bem como as possibilidades de melhorias à atenção e garantia de direitos.

CAPÍTULO 3 - SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE JANDIRA-SP

Jandira é um município situado no estado de São Paulo, na região metropolitana da Capital, microrregião de Osasco. A população estimada em 2010 era de 112.130 habitantes e a área é de 17,5 km², o que resulta numa densidade demográfica de 6.468,2 hab./km². Jandira faz limites com as cidades de Barueri ao norte e nordeste, Carapicuíba a leste, Cotia a sul e Itapevi a oeste.

A cidade de Jandira é servida pelos trens da Linha 8 da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) e das rodovias: Presidente Castelo Branco (Saída Km 32) e Rodovia Raposo Tavares (Saída Km 28,5). Tornou-se município em 28 de fevereiro de 1964, com o desmembramento do município de Cotia, após a emancipação político-administrativa ser aprovada pelos moradores por meio de plebiscito realizado em 8 de dezembro de 1963.

Hoje, Jandira conta com 14 escolas estaduais, 15 escolas municipais, uma unidade do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Escola SENAI Professor Vicente Amato CFP 1.27, fundada em 25 de maio de 1994), uma unidade da Escola Técnica Estadual (instalada no prédio Harper, construído originalmente para o Instituto J.M.C., na década de 1940), um polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e uma instituição particular de ensino superior (Faculdade Eça de Queiroz)¹⁷.

3.1 O serviço de acolhimento no município de Jandira

Antes de iniciar este item, tomo a liberdade de dizer que neste período que passarei a relatar neste pesquisa, estive diretamente ligada a gestão municipal. Neste Período, fui servidora pública da Prefeitura municipal de Jandira, concursada como assistente social e também ocupando um cargo de confiança na então Secretaria de Cidadania e Ação Social.

Não diferente de outras cidades paulistanas, toda e qualquer criança e adolescente dito em situação irregular, até meados dos anos 2001, era levado para serviços como a Fundação Casa ou abrigos transitórios na Capital. E, por

¹⁷ História do município de Jandira está disponível em <https://pt.m.wikipedia.org>; <https://cidades.ibge.gov.br-historico> e www.cidadespaulistas.com.br.

determinação da Vara da Infância do município de Jandira, todas as crianças e adolescentes que tivessem família de referência na cidade, deveriam voltar, para iniciar o trabalho social com seus familiares.

Na época, era tudo muito novo e sem referenciais teóricos/metodológicos ou legais para subsidiar este trabalho. O município de Jandira não possuía Conselho Tutelar e sequer serviço de acolhimento para crianças e adolescentes. O único marco legal que permitia a aproximação de alguma orientação sobre acolhimento era realmente o ECA.

Nesse sentido, e para cumprir a determinação da Vara da Infância do município, a Prefeitura, por intermédio da Secretaria de Cidadania e Ação Social, iniciou no primeiro ano de Mandato (2001) o processo de reorganização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), entidade responsável pela organização do processo de escolha do Conselho Tutelar (art. 130 do ECA), conforme segue:

- Art. 130. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 8.242, de 12/10/1991).

A partir da recomposição do CMDCA, iniciou-se o processo de adequação da Lei Municipal nº 896, de 02 de dezembro de 1992, e que mais tarde passou a ser a Lei Municipal nº 1204, de 19 de junho de 2001. Essas ações foram necessárias, pois o Conselho Tutelar é o órgão que possui a atribuição de atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105¹⁸, e aplicar as medidas previstas no art. 101, incisos I a VII,¹⁹. Vê-se, portanto, que era urgente a implantação desse órgão no município.

¹⁸ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou Estado; II por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta.

¹⁹ Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I – encaminhar aos pais ou responsáveis, mediante, termo de responsabilidade; II orientação, apoio e acompanhamento temporário; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou

Dando sequência a esse processo, o CMDCA, instituiu a comissão organizadora do pleito eleitoral do Conselho Tutelar que ficou responsável por todo trâmite legal, até a posse dos primeiros conselheiros tutelares do município, que ocorreu durante o mês de novembro, ainda em 2001.

Esse cenário pode parecer de um processo normal dentro da gestão pública, mas não foi tão simples. Vale aqui ressaltar que trata-se de anos de ausência e atenção à política pública para criança e adolescente no município. E do primeiro ano de gestão de um governo petista e que trouxe como uma de suas bandeiras de luta a prioridade do atendimento para a criança e adolescente. Essa é a parte da pesquisa que se torna mais pessoal, pois esse foi um momento da minha efetiva participação como militante e, posteriormente, como técnica.

A recomposição do órgão de controle social, a implantação do primeiro Conselho Tutelar no município e todas as ações que tiveram como foco a criança e o adolescente como prioridade absoluta. Isso, por si só, caracterizou-se como um marco da gestão do PT no município de Jandira, de 2001 a 2008, em dois mandatos do então prefeito Paulinho Bururu.

Feitas essas ressalvas, iniciou-se no município de Jandira o trabalho do Conselho Tutelar, e como uma de suas primeiras ações estava a necessidade de trazer as crianças que se encontravam em abrigos fora do município. No entanto, para isso era preciso antes conhecer essas crianças e adolescentes, saber de suas histórias, de seus vínculos familiares, para que o retorno à família de origem fosse realmente possível.

Foi a partir dessa realidade que a Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social viu a necessidade de criar um abrigo na cidade para que essas crianças e adolescentes pudessem ser recebidas e que pudessem ficar seguras até o reestabelecimento dos vínculos familiares. O abrigo foi criado e foi chamado de Casa da Criança Nonna Irma.

oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – acolhimento institucional; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009); VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009); IX – colocação em família substituta. (Inciso em redação dada pela Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009).

3.1.1 A Casa da Criança Nonna Irma

Casa da Criança Nonna Irma foi o nome dado ao primeiro serviço de acolhimento para crianças e adolescentes de Jandira, estabelecido no ano de 2001, durante a gestão do PT. Esse era o nome da proprietária da casa que foi cedida por comodato para a então amiga e secretária da Secretaria de Cidadania e Ação Social Maura da Silva Santos Soares, e também militante das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica.

Nonna Irma, após criar filhos e netos, entendeu que ainda poderia cuidar, ainda que distante, de outras crianças e adolescentes. Sabia da necessidade que a Prefeitura tinha naquele momento e cedeu por tempo indeterminado sua casa para uso do serviço público.

Agora, com local pronto e organizado e com equipe técnica, teve início o trabalho no abrigo municipal para crianças e adolescentes, e os primeiros habitantes do abrigo foram aquelas que se encontravam em abrigos fora do município.

Em 2001, iniciou-se com 12 crianças e adolescentes de ambos os sexos. Trabalho difícil, pois o reestabelecimento dos vínculos familiares foi muito complicado. A maioria das crianças e adolescentes tinham famílias extremamente fragilizadas, tanto pela pobreza como pelo uso e abuso de álcool e outras drogas dos pais ou responsáveis e, conseqüentemente, pela relação familiar complicada. A permanência dessas crianças e adolescentes acabou tornando-se cada vez mais longa no abrigo.

Outro ponto importante após a criação do abrigo foi a dificuldade de lidar com o Conselho Tutelar. Tratava-se de um grupo muito inexperiente e que, por conta disso, entendia que toda e qualquer criança que fosse flagrada no trabalho infantil, ou por questão de pobreza, deveria estar no abrigo. Rapidamente, passamos de 12 crianças e adolescentes para 30, com variação sempre para mais. Sem contar o encaminhamento em qualquer hora do dia ou da noite de crianças das cidades vizinhas que não possuíam abrigo.

Um serviço que, teoricamente, sanaria a demanda de crianças que se encontravam em abrigos fora do município, tornou-se um grande problema. Primeiro, pela falta de preparo dos conselheiros tutelares; segundo, porque a

própria Vara da Infância e Juventude não possuía critérios legais para determinar o acolhimento de crianças e adolescentes no município.

Diante dessa dificuldade, no primeiro ano, foi necessário criar alguma estratégia de modo que o direito absoluto da criança e do adolescente fosse preservado. Dessa forma, uma das principais ações foi mudar o abrigo de endereço, ou seja, houve a necessidade de mudar para um espaço maior, tanto para receber mais crianças e adolescentes, quanto espaço para promover atividades lúdicas ao ar livre. Outro ponto importante foi buscar concessuar junto ao Judiciário e Conselho Tutelar um protocolo para acolhimento das crianças e adolescentes. Além disso, buscou-se fortalecer momentos de capacitação para toda a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Obviamente, assumo que esse foi um trabalho mais intuitivo do que embasado em normativas e regulações, pois como mencionei anteriormente, nosso único marco legal naquele período era o ECA. De qualquer modo, essa foi uma experiência extremamente gratificante e rica de aprendizado, pois conseguimos, em pouco menos de 3 anos de existência, fixar o protocolo para acolhimento de crianças e adolescentes, bem como nos tornar referência para os municípios vizinhos.

O protocolo basicamente estabelecia critérios e fluxo para acolhimento. A seguir, destaco alguns pontos:

- Acolher crianças e adolescentes por questões relacionadas a pobreza ou ausência de condições básicas, como alimentação ou frequência escolar, estava terminantemente proibido.
- Acolher crianças das cidades vizinhas também era proibido. O conselheiro tutelar de plantão deveria recambiar essa criança ou adolescente para o Conselho Tutelar da cidade de origem imediatamente.
- Não realizar, de forma alguma, o acolhimento de criança ou adolescente, sem guia de acolhimento e informações gerais, como endereço, nome da genitora ou genitor e, na ausência dos dois, ao menos um parente de referência.

- Não divulgar, em hipótese alguma, no caso de abuso sexual, agressão ou exploração, o endereço para membro da família, até que a equipe técnica entendesse não haver risco para a criança ou adolescente.

Com esses pontos estabelecidos no protocolo, caberia à equipe técnica dos Núcleos de Integração Cidadã²⁰ (NIC), acompanhar a família de cada criança e adolescente que estivesse no abrigo. Nesse sentido, toda a equipe dos NIC também foi capacitada e ajudou muito no processo.

Como se nota, não foi um processo tranquilo. No caminho percorrido entre os anos de 2002 até meados de 2008 – momento que acompanhei o trabalho muito de perto –, pudemos avançar muito na garantia de direitos de crianças e adolescentes no município.

Esse serviço passou ao longo da sua existência por muitas mudanças, mas nunca perdeu a essência da prioridade absoluta para o direito da criança e para o adolescente. Todos os profissionais haviam fixado como meta de trabalho o reestabelecimento do vínculo familiar e comunitário de cada um e cada uma das crianças e adolescentes que por lá passaram.

Sendo assim, o primeiro trabalho era fazer contato com a família de origem e entender o motivo que levou ao rompimento do vínculo familiar. Após esse entendimento, todo trabalho se dava com o objetivo o reestabelecimento. As visitas das famílias ao abrigo, o acompanhamento escolar e de saúde, além de proporcionar para cada criança e adolescente o acesso aos serviços ofertados pela rede municipal, como Cultura, Esporte e Lazer. Nesse processo, também era respeitada a relação religiosa de cada um e cada uma, ou seja, se era de costume antes de estar no abrigo que a criança ou o adolescente frequentasse alguma atividade religiosa, e fosse seu desejo continuar frequentando, isso era permitido. A medida se justifica uma vez que se entedia que aquele momento no

²⁰ Núcleos de Integração Cidadão eram equipamentos da Política de Assistência Social, distribuídos em cinco regiões do município de Jandira com maior vulnerabilidade. Esses equipamentos atendiam o familiar referenciado na região onde ele estava localizado. Contava com equipe de assistente social, estagiário, psicólogo, coordenador, professores de artesanato, informática. Os NIC proporcionavam cursos diversos, orientações sobre direitos e cidadania, atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família, entre outros. Posteriormente, dois de nossos NIC tornaram-se Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

abrigo era apenas uma passagem e que a vida dele ou dela deveria voltar ao normal em um período bastante curto.

Jandira teve, desde a constituição do abrigo até o término desta pesquisa, cerca de 230 crianças e adolescentes acolhidas por diferentes motivos, mas não diferentes da estatística nacional:

Segundo dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), publicado em 2013²¹, os motivos pelos quais essas crianças e adolescentes são deixados nessas instituições variam entre negligência, violência e abandono. A maior parte das entidades de acolhimento institucional (81%) reportou acolhidos em razão de negligência dos pais ou responsáveis. A segunda maior causa de acolhimento é a dependência por drogas ou álcool dos pais ou responsáveis (81%), seguida pelo abandono (78%), violência doméstica (57%) e abuso sexual (44%). Em muitos casos, há mais de uma motivação registrada.

Nos casos de violência doméstica e/ou sexual, a maioria das situações ocorre dentro de casa. Com crianças entre 1 e 4 anos de idade, 78% dos casos acontecem na residência. Para crianças de 5 a 9 anos, a violência ocorre em casa em 74% das situações. Para os menores de 1 ano, o índice é de 67% e para aqueles com idade entre 10 e 14 anos, 62,7%.

De acordo com dados do Ministério da Saúde, em 2011, 19,6% dos casos de crianças e adolescentes atendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) tinham como agressor a mãe. Amigos ou conhecidos da família vinham em seguida, com 17,6% dos casos, e, em seguida, pelo pai, 14,1%.

No próximo capítulo, será possível verificar, quão perceptível é o fato de o serviço de acolhimento no município de Jandira ser próximo dos dados contidos nos três últimos levantamentos/pesquisas anteriormente citadas.

²¹ Extraído do texto: Um Olhar mais atento ao serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no país – Relatório da Resolução nº 71/2011.

CAPÍTULO 4 - REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DE CASO EM JANDIRA

Para analisar o Serviços de Acolhimento Institucional Casa da Criança Nonna Irma, esta pesquisa aplicou um questionário (vide Anexo I) junto à equipe técnica composta por 1(um) assistente social, 1(uma) psicóloga e 1(um) coordenador. O questionário foi respondido pessoalmente em duas visitas à instituição, durante o período de coleta de dados, que ocorreu no mês de março de 2018²².

Para essa pesquisa, utilizei uma abordagem qualitativa que, segundo Minayo et al (2010), responde a questões muito particulares. Ela se preocupa com as Ciências Sociais e um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYIO et.al, 2010, p. 21).

Diante disso, preocupei-me em trabalhar com um universo de relações que teve como característica exploratória, pois trata-se de uma área com poucas informações e estudos registrados com relação às informações das crianças e adolescentes acolhidas e os profissionais do serviço.

4.1 Sujeito e situação

Segundo informações fornecidas pela Casa da Criança Nona Irma de Jandira, atualmente essa é a única alternativa de acolhimento para crianças e adolescentes no município. Desse modo, a pesquisa foi realizada apenas com a equipe técnica, pois, por entendimento da própria equipe, esse não seria um momento adequado para colher depoimento ou qualquer tipo de informação junto às crianças e adolescentes.

Como já mencionado anteriormente, Jandira é um município da Grande São Paulo e está situado na Zona Oeste é caracterizado como um município de grande porte segundo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), possuindo uma população estimada de aproximadamente 120 mil habitantes.

²² Roteiro para Pesquisa Acadêmica aos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes.

A caracterização do serviço de acolhimento e do total de crianças e adolescentes institucionalizados em Jandira é apresentado a seguir .:

4.2 Características do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes

4.2.1 Dados Gerais

Nome da Instituição: Casa da Criança Nonna Irma.

Modalidade: Acolhimento Institucional²³.

4.2.2 População Atendida

Capacidade Total: até 20 crianças e adolescentes.

Total de crianças e adolescentes acolhidos até o momento da coleta dos dados: 14 crianças e adolescentes.

A Casa da Criança Nonna Irma segue os Parâmetros para Funcionamento do Serviço, pois atende crianças e adolescentes de ambos os sexos na faixa etária de 0 a 18 anos, e, no caso de grupos de irmãos, todos são acolhidos no mesmo ambiente. O Serviço ainda está preparado para atender especificidades como deficiência mental. Segundo a assistente social da instituição, a equipe técnica está apta para receber deficientes mentais leves, mas precisam do apoio da rede, como CAPS, Centro de Reabilitação Humana e do Departamento de Saúde Mental do município.

Ainda com relação à população atendida, o serviço de acolhimento tem duas crianças acolhidas, cujas famílias residem em outro município e a equipe técnica não especificou o motivo, mas informou que vem estabelecendo ações para o fortalecimento de vínculos com a família de origem.

²³ Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta.

4. 2. 3 Motivos para o Acolhimento

A seguir, apresento de forma geral os principais motivos para o acolhimento na Casa da Criança Nonna Irma

- Carência de recursos materiais da família/responsável;
- Violência Doméstica;
- Negligência;
- Abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis;
- Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolistas;
- Pais ou responsáveis com transtorno mental;
- Vivência de rua.

Como constatado, a Casa da Criança Nonna Irma não apresenta motivos para o acolhimento distinto do Levantamento Nacional ou da pesquisa do CNMP. Ainda é muito presente, como motivo de acolhimento, a ausência de recursos materiais e/ou financeiros, sem falar na negligência que, como já mencionado, pode ser uma série de questões. Diante dessa informação, depara-se com o não cumprimento do art. 23 do ECA, que deixa claro que a falta de recursos materiais por si só não é motivo suficiente para afastar a criança ou o adolescente do convívio familiar. Devendo, nesse caso, ser preservado o convívio familiar e, obrigatoriamente, a família deve ser incluída em programas oficiais de apoio e demais medidas previstas no artigo 101 do ECA²⁴.

Este estudo na Casa da Criança Nonna Irma trouxe alguns dados preocupantes, por exemplo, a informação que no último ano apenas uma criança/adolescente retornou para a família de origem e apenas duas crianças/adolescentes foram colocados em famílias substitutas. O tempo médio de acolhimento na instituição é maior que dois anos, devido à dificuldade de alcançar a família de origem ou extensa e desenvolver um trabalho que permita a reintegração familiar de forma segura.

²⁴ Quando identificado que a família preenche os critérios para inserção no Programa Bolsa Família ou em outro programa de transferência de renda, deve-se viabilizar seu encaminhamento para os órgãos responsáveis pelo cadastramento.

É notória a percepção de que existem alguns problemas se pensar na provisoriedade do afastamento do convívio familiar que, segundo as Orientações Técnicas, “esforços devem ser empreendidos para viabilizar, no menor tempo possível, o retorno seguro ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (adoção, guarda e tutela), conforme Capítulo III, Seção III, do ECA. (BRASIL, 2009, p. 24).

É fundamental que todos os esforços sejam esgotados para que, no período inferior a dois anos, seja viabilizada a reintegração familiar em seus diferentes arranjos ou, na impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. Caso a permanência acima de dois anos seja realmente necessária, essa avaliação deverá ser realizada em conjunto com o Sistema de Garantia de Direitos e toda a rede socioassistencial. Após essa avaliação, deverá ser encaminhado para a Justiça da Infância e Juventude que poderá indicar a melhor alternativa para o encaminhamento da criança/adolescente acolhido.

4.2.4 Instalações Físicas

Com relação às instalações, a Casa da Criança Nonna Irma está muito próxima de atender os parâmetros de funcionamento trazidos pelas Orientações Técnicas, ou seja, encontra-se em área residencial, mantém aspectos semelhantes ao de uma residência, não possui placa de identificação e a sua estrutura é suficiente para acolher até 20 crianças e adolescentes. Trata-se de uma casa alugada e mantida com recursos do município e do Governo Federal, por meio do Piso de Alta Complexidades (PAC I)²⁵ – aproximadamente R\$ 108.000,00 (Cento e oito mil reais). Os técnicos da Casa da Criança, desconhecem e não tem acesso ao valor do orçamento municipal destinado para este serviço.

A casa não possui área externa para atividades (quintal) e não é adaptada para pessoas com deficiência.

²⁵ O co-financiamento para os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade é realizado por meio de transferência de recursos financeiros do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social) para o fundo municipal ou do Distrito Federal. A Proteção Social Especial de Alta Complexidade garante serviços de proteção integral (serviços de acolhimento em diferentes tipos de equipamentos) para indivíduos e famílias que se encontram sem referência, ou em situação de ameaça, retirada de seu núcleo familiar e/ou comunitário até que seja possível seu retorno a esses núcleos. Além disso, oferece atendimento a pessoas que se encontram com os vínculos familiares rompidos ou fragilizados, em situação de abandono e ameaça ou violação de direitos, e que necessitam de acolhimento fora de seu núcleo familiar.

4.2.5 Projeto Político Pedagógico

As Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes trouxe como parâmetro e obrigatoriedade a elaboração do Projeto Político Pedagógico. Esse deve orientar a proposta de funcionamento do serviço como um todo, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno, quanto no seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade (BRASIL, 2009, p. 49)

A orientação para a elaboração do PPP é de que esse documento deva ser elaborado de forma coletiva, envolvendo a equipe de profissionais de forma geral, as crianças, adolescentes e suas famílias e que é fundamental o aprimoramento dele a partir da rotina de trabalho.

No caso da Casa da Criança Nonna Irma, esse documento existe, porém, foi elaborado somente pela assistente social e a psicóloga do serviço. Não houve, pois, a participação coletiva em sua elaboração.

O serviço de acolhimento segue alguns conteúdos norteadores para o acompanhamento das crianças e adolescentes acolhidos. Todos e todas que entram na casa possuem prontuário individual e a esses são juntados os documentos pessoais, documentos escolares, documentos de saúde, foto, relatório de acompanhamento e Plano Individual e Familiar²⁶.

Os técnicos da Casa da Criança Nonna Irma destacaram que nem sempre as crianças e adolescentes chegam com Guia de Acolhimento (documento expedido pelas Varas da Infância e Juventude), o que acaba atrasando o início da identificação da história de vida.

O Plano Individual e Familiar de Atendimento é elaborado nos quinze primeiros dias de chegada da criança ou adolescente. Esse instrumento que, segundo Orientações Técnicas, deveria ser elaborado em parceria com o Conselho Tutelar e, sempre que possível, com a participação da equipe da Justiça da Infância e

²⁶ O Plano Individual de Atendimento (PIA) é um instrumento que norteia as ações a serem realizadas para viabilizar a proteção integral, a reinserção familiar e comunitária e a autonomia de crianças, 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.

Juventude e com acompanhamento da equipe de supervisão ligada ao órgão gestor da Política de Assistência Social. Isso não ocorre na prática, sendo mais um instrumento elaborado somente pela equipe técnica do serviço de acolhimento.

A elaboração do PIA somente pela equipe técnica, por mais atenta que seja, não surte o mesmo efeito quando realizado de forma coletiva e articulada com os demais órgãos e serviços que podem acompanhar e apoiar a família de origem ou extensa dessa criança ou adolescente, possibilitando que esses fiquem o menor tempo possível afastados do convívio familiar e comunitários.

A equipe técnica da Casa da Criança Nonna Irma tem executado de forma individualizada, sem o apoio da rede socioassistencial ou mesmo da equipe de supervisão ligado ao órgão gestor, todo o acompanhamento das crianças e adolescentes acolhidos na casa. São estabelecidas as rotinas da vida diárias das crianças e adolescentes, cuidados para que esses possam gradativamente estabelecer autonomia de cuidado por meio da participação na rotina da casa. Todas as crianças e adolescentes participam de atividades na comunidade, frequentam a rede escolar, aqueles que desejam, frequentam cultos religiosos, conforme suas crenças, entre outras atividades.

4.2.6 O papel dos educadores/cuidadores

Segundo as Orientações Técnicas, o processo de seleção para os profissionais que atuarão em Serviços de Acolhimento deve se dar de forma bastante criteriosa, garantindo a contratação de profissionais qualificados e com perfil adequado para o desenvolvimento de suas funções.

No caso da Casa da Criança Nonna Irma, o procedimento para contratação dos profissionais que atuarão no serviço de acolhimento não se dá por meio de processo seletivo e sim por indicação. Esses assumem a rotina de trabalho sem conhecer minimamente as características do serviço ou de seu público.

Recentemente, no início do ano de 2018, ocorreu a primeira capacitação para a equipe da Casa da Criança. O investimento em capacitação é mínimo e, embora não citado oficialmente na pesquisa, a equipe deixa claro que não tem previsão orçamentária para formação continuada. Isso se dá mesmo sabendo que os

educadores/cuidadores necessitam dessa rotina de formação, pois permite-se com isso alcançar a qualidade no atendimento de uma atividade tão complexa.

Apesar da dificuldade por não serem profissionais que passaram por uma seleção criteriosa para atuar no serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, a Casa da Criança cumpre o estabelecido nas Orientações Técnicas e mantém uma equipe completa em turnos fixos, diurno e noturno, um coordenador com formação de nível superior e uma equipe técnica formada por assistente social e psicólogo.

E é essa equipe que é responsável por estabelecer e manter a relação com a família de origem e a extensa de cada criança e adolescente acolhido na Casa e por estabelece a rotina de visitas internas e externas.

Até a conclusão do levantamento para este estudo, das 14 crianças e adolescentes acolhidos, apenas 5 recebiam visitas de seus familiares. Não foi registrado pela equipe técnica o motivo pelo qual as demais crianças e adolescentes não recebem visitas. Mas, de qualquer modo, essa é uma questão bastante preocupante, pois podemos perceber que o distanciamento das famílias prejudica necessariamente o reestabelecimento de vínculos e, com isso, o período de acolhimento tende a se prolongar.

4.2.7 A convivência comunitária

Com relação à convivência comunitária das crianças e adolescentes acolhidos na Casa da Criança Nonna Irma, observamos que, de forma bastante tímida, ela vem sendo construída e se fortalecendo. A Casa, como já mencionado, está localizada em um bairro residencial e, por se tratar de uma cidade territorialmente pequena, é fácil o acesso às pessoas de referência da comunidade de origem. Segundo a equipe técnica, as crianças e adolescentes frequentam as mesmas escolas que estudavam antes do acolhimento, acessam atividades esportivas, culturais, entre outras.

Apesar da identificação positiva com relação ao fortalecimento da convivência comunitária das crianças e adolescentes acolhidos por parte da equipe técnica, é fundamental fazer um registro da contradição de algumas informações. Por exemplo: são 14 crianças e adolescentes acolhidos. Desses, apenas cinco

recebem visitas. No último ano, apenas uma criança retornou para a família de origem ou extensa e o tempo médio de acolhimento é superior a dois anos.

Mesmo com vários dados apontados como positivos pela equipe técnica, como o estabelecimento de vínculos com a comunidade e a inserção dessas crianças e adolescentes em atividades esportivas, cursos, fortalecimento da autonomia, entre outras informações já abordadas, poderíamos entender como garantia do direito à convivência familiar, pois

(...) a partir da sua entrada na educação infantil ou no ensino fundamental, a criança expande seu núcleo de relacionamentos para além da família. (...) A partir da relação com colegas, professores, vizinhos e outras famílias, bem como da utilização das ruas, quadras, praças, escolas, igrejas, postos de saúde e outros, crianças e adolescentes interagem e formam seus próprios grupos de relacionamento. (...) Os espaços e as instituições sociais são, portanto, mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para a construção de relações afetivas e de suas identidades individuais e coletiva (PNCFC, 2006, p. 32).

Este é o caminho percorrido pela maioria dos serviços de acolhimento no Brasil. Se nos debruçarmos nos últimos levantamentos/pesquisas, em sua maioria, os serviços garantem que as crianças e os adolescentes acessem os serviços básicos da rede socioassistencial, como forma de garantir a convivência comunitária.

Essas ações dos serviços de acolhimento para crianças e adolescente e, por extensão, que ocorrem na Casa da Criança Nonna Irma, não nos permitem concluir que o direito à convivência comunitária de fato está sendo garantida, uma vez que esse direito está muito mais ligado com o local onde acontecem as atividades do que com as atividades propriamente ditas. E as crianças e adolescentes não tem a liberdade de se deslocarem da instituição até o local onde realizarão suas atividades sozinhos. Eles estão sempre acompanhados por um educador/cuidador da instituição e, na sua maioria, em carro oficial e caracterizado ou com o nome da instituição ou com o brasão da Prefeitura.

Certamente, esse é outro problema, pois as crianças e adolescentes por vezes são rotulados como “as crianças do abrigo”, “órfãos”, entre outros.

É importante perceber que, embora haja a necessidade de preservar a vida das crianças e adolescentes que vivem em instituições de acolhimento, o foco deve estar sempre no retorno à convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, é fundamental lembrar que a vida no mundo externo é de crianças e adolescentes indo sozinhos para a escola, para o futebol, para a casa do amigo ou ficando sentado à frente da casa, sem nada fazer. Essa é a vida que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes poderia proporcionar. Logo, faria mais sentido atentar ao que se refere a convivência comunitária, ou seja, pensar a reintegração familiar ou para a família de origem, extensa ou substituta, de modo a tornar mais próximo da realidade que a criança e o adolescente estão acostumados, “facilitando o estabelecimento de novos vínculos e relações, bem como a oxigenação das práticas das rotinas institucionais” (IPEA, 2003, p. 14).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não tenho a pretensão de concluir este trabalho, de qualquer modo, busquei analisar a partir de dados dos três levantamentos/pesquisas disponíveis e por meio de um breve comparativo, a situação encontrada no serviço de acolhimento do município de Jandira.

Independentemente do estudo aqui apresentado, percebe-se que, embora se tenha avançado no que se refere aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, ainda tem muitos desafios a serem enfrentados a fim de garantir o efetivo direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Os dados dos últimos três levantamentos/pesquisas apontam que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil ainda são locais, ocupados prioritariamente com a população empobrecida. Essas três pesquisas apontam como maior causa para o acolhimento de crianças e adolescentes a carência de recursos materiais, tendo como justificativa a perversa solução para o acolhimento de crianças e adolescentes. Esse retrato não se verificou diferente do encontrado na Casa da Criança Nonna Irma.

A ausência ou carência de recursos materiais não deve ser motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar (art. 23, do ECA). Embora esse seja um avanço trazido pelo ECA, contraditoriamente, ainda é um dos principais motivos para o acolhimento de crianças e adolescentes. Ainda temos muitas famílias sendo desfeitas pelo simples fato de ser pobre ou porque a classe média/alta não quer enxergar essa pobreza.

Diante disso, o acolhimento que deveria ser excepcional e provisório se perpetua, tornando a reintegração familiar cada vez mais difícil e culpabilizando a família como única responsável pela situação do seu filho/filha.

É fundamental que as políticas públicas sejam ampliadas e alcancem essas famílias. A Proteção Social Básica ainda não consegue fixar seu papel de prevenção, impedindo que os casos cheguem à Proteção Social Especial de Média ou Alta Complexidade e, por sua vez, aos serviços de acolhimento.

Acolher crianças e adolescentes por pobreza indica uma enorme incapacidade na gestão de políticas públicas e a permanência dessas no serviço indica que o princípio da provisoriedade não está sendo seguido. É necessária a ampliação de políticas públicas de educação, saúde, habitação, emprego e renda, entre outras, que considerem como prioridade as famílias em situação de vulnerabilidade e risco.

Enquanto o Poder Público insistir em não garantir direitos fundamentais de sobrevivência, não ofertando programas e acesso a políticas básicas que propiciem às famílias auxílio no cuidado dos seus filhos, o próprio serviço de acolhimento continuará cumprindo o papel substituto de uma política pública.

Nesse sentido, é urgente o investimento em serviços de apoio à família de origem, seja ela nuclear ou extensa, por meio de subsídios financeiros e em políticas que permitam a permanência das crianças e adolescentes em suas famílias, deixando o acolhimento institucional exclusivamente como última alternativa. Reitero que é fundamental pensar em alternativas de convivência como, por exemplo, apadrinhamento afetivo²⁷ ou família guardiã²⁸.

Em se tratando dos serviços de acolhimento institucionais, esses precisam priorizar o atendimento de crianças e adolescentes, compartilhando com a família as responsabilidades do cuidado e da proteção. É importante que essa família seja acompanhada pela rede socioassistencial, em especial pela Proteção Social Básica por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e/ou

²⁷ O apadrinhamento de crianças em situação de acolhimento ou em famílias acolhedoras pode ser afetivo ou financeiro, sendo este último caracterizado por uma contribuição financeira à criança institucionalizada, de acordo com suas necessidades. Já o apadrinhamento afetivo tem o objetivo de promover vínculos afetivos seguros e duradouros entre eles e pessoas da comunidade que se dispõem a ser padrinhos e madrinhas. As crianças aptas a serem apadrinhadas têm, quase sempre, mais de dez anos, e, portanto, chances remotas de adoção.

²⁸ A família guardiã é uma alternativa de convivência familiar desenvolvida como programa por algumas prefeituras no Brasil. É uma prática muito comum em diversos países, também conhecida como família acolhedora, família hospedeira, família de apoio. O objetivo dessa medida alternativa é fornecer uma família substituta para crianças/adolescentes cujos pais estejam impedidos de conviver com seus filhos, provisória ou definitivamente, evitando ou interrompendo a sua institucionalização em abrigos coletivos. Nesses programas, tanto as famílias de origem como as eventuais famílias adotivas são acompanhadas para promover o retorno da criança ou aproximá-la gradativamente da família adotiva. Dessa forma, as crianças/adolescentes nunca deixam de estar sob os cuidados de uma família, seja enquanto esperam pelo retorno à família de origem, ou enquanto aguardam por uma adoção, fazendo valer um dos princípios fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), antes, durante e após o acolhimento.

Outro aspecto fundamental que se faz necessário pensar, diz respeito ao Reordenamento dos Serviços de Acolhimento, que não pode ser apenas um reordenamento de espaço físico ou de adequação na nomenclatura (nome do abrigo). A Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009 – Conanda e CNAS – Orientação Técnica: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, não pode ser mais um documento perdido no meio de tantos outros. Trata-se de um importante “guia orientador” que pode contribuir profundamente com o trabalho dos serviços de acolhimento, norteando o cuidado de crianças e adolescentes, a relação com a família, o entendimento de convivência comunitária, além de estabelecer uma relação mais próxima e qualificada com seus trabalhadores.

Vale ressaltar ainda que esses trabalhadores precisam ter a oportunidade de formação continuada sobre os cuidados, os vínculos afetivos, a necessidade de contribuir na preparação para a reintegração familiar. Além do mais, é preciso que haja uma valorização, tanto financeira quanto técnica desses profissionais, pois hoje a realidade ainda é outra em muitos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. As ações estão muito distantes do ideal para o pleno funcionamento que garanta um retorno para a sociedade sem sofrimento.

Existem muitas lacunas nos serviços de acolhimentos para crianças e adolescente e, de forma bem sucinta, podemos destacar os cuidados públicos com o adolescente, pois nesse caso os vínculos familiares já estão rompidos e há baixa ou nenhuma possibilidade de adoção. Além disso, o adolescente tem as questões com a drogadição, que exigem ações imediatas para o enfrentamento, e com cuidados especiais de saúde (deficiência e dependência de tecnologias para a sobrevivência). É imprescindível um olhar mais cuidadoso e qualificado para essas especificidades, e também urgentes ações do poder público e de toda a rede socioassistencial.

E em se tratando de atuação em rede, essa é sem dúvida uma das melhores alternativas para se alcançar o fortalecimento familiar e comunitário de crianças e adolescentes que se encontram em serviços de acolhimentos. Criar uma

estratégia para o alcance da superação das fragilidades da família deve ser uma preocupação para além do serviço de acolhimento.

Por fim, apesar de muitos avanços acerca do acolhimento de crianças e adolescentes ao longo da história, ainda é urgente o enfrentamento de forma corajosa pelo Estado, por meio de implantação e execução de políticas públicas que tenham como prioridade essas famílias. Não é admissível que ainda estejamos pensando na criação de abrigos ao invés de pensar em como superar a pobreza e a exclusão social.

Ainda como forma bastante tímida, mas já tramitando no Congresso Nacional e sendo pauta do Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, surge uma importante alternativa para o acolhimento institucional: o Programa Família Guardiã ou Guarda Subsidiada, prevista no II Plano Decenal da Assistência Social (2018 a 2026)²⁹, como forma de acolher, conviver e incluir.

Essa é mais uma alternativa ao acolhimento institucional para crianças e adolescentes, com a finalidade de diminuir o acolhimento institucional e proporcionar meios capazes de garantir o direito ao convívio familiar e comunitário, com possibilidades de retorno à família de origem ou adoção, conforme o caso, para crianças de zero a 18 anos.

Um dos princípios norteadores do ECA é o do direito à criança conviver com sua família natural. Nesse sentido, a intenção do Programa é proporcionar às crianças e adolescentes violados em seus direitos, a convivência familiar e comunitária em ambiente protetivo e afetivo, preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar, prestação de assistência material, moral e educacional, acompanhamento pela rede socioassistencial, à família guardiã e a família de origem, apoio técnico de superação da situação vivida pelas crianças e adolescentes, preparando-os para a reintegração familiar ou outras formas de colocação em família substituta.

²⁹ II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026): “Proteção Social para todos (as) os (as) brasileiros (as) ” reforça o compromisso desta política com a garantia dos direitos socioassistenciais, com a gestão compartilhada, democrática e participativa e com a transparência pública. Sua elaboração expressa um novo estágio de amadurecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Embora ainda em estágio de formulação, esse Programa é importante porque deverá ser uma alternativa para os serviços de acolhimento e a possibilidade de diminuição dos efeitos de sofrimento nas crianças e adolescentes que são afastados de seus lares. Assim, poderão estar com um familiar com que tenham afinidade e que dará maior ajuda nesse momento para o seu bem.

É prematuro mensurar, mas a “Família Guardiã” ou “Guarda Subsidiada” poderá ser uma forma de garantir o direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

- AQUINO, L. M. C. *A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros*. In: IPEA. Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. Brasília: 2003, p. 325.
- ÁLVARES, A. M., LOBATO, G. R. Um estudo exploratório da incidência de sintomas depressivos em crianças e adolescentes em acolhimento institucional. *Temas em Psicologia*, vol. 21, n. 1, p. 151-164, 2013. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141389X2013000100011&script=sci_arttext. Acesso em 22 de novembro de 2017.
- AREND, S. *Filhos de criação: numa história dos menores abandonados no Brasil (década de 1930)*. Tese de doutorado em História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- ASSIS**, Simone Gonçalves; **FARIAS**, Luís Otávio Pires. Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento. São Paulo: Hucitec, 2013.
- BATTINI, O. (org). *Assistência social: constitucionalização e representação prática*. São Paulo: Veras, 1999.
- BEHRING. E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS –, 2009.
- BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para criança e adolescentes. Brasília, 2009(a).
- BRASIL. (MDS-CNAS - Tipificação de Serviços Socioassistenciais, 2009)
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/.../CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em 22 mai. 2017.

_____. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em 22 abr. 2017.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Legislação suplementar/Ministério da Assistência Social. 3. ed., Brasília, 2003.

_____. Lei nº 12010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção. Altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1.º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, 2009(b).

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combte à Fome, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOBRH/SUAS, Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE A INFÂNCIA (Ciespi). Base de dados infância e juventude em números. (Série Vulnerabilidade, 2010). Disponível em www.ciespe.org.br. Acesso em 22 abr. 2017.

CLAVES (Centro Latino Americano de Estudo de Violência e Saúde Jorge Careli). Violência contra a criança e o adolescente. Proposta preliminar de prevenção e assistência à violência doméstica. Brasília: Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli / Fiocruz, 1993.

COLE, M.; COLE, S. R. *O desenvolvimento da criança e do adolescente*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

COSTA, A. C. G. *De menor à cidadão: notas para a história do Novo Direito da Infância e da Juventude no Brasil*. Brasília: CBIA/Ministério da Ação Social, 1991.

_____. *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros, 1993.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. 108 p.

COUTO, B. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

CRITELLI, D. Morar, cuidar, ser. In: Folha de S.Paulo. Coluna “Outras Ideias”, Folha Equilíbrio, 29/5/2003. Disponível em <https://www.relaf.org/materiales/familia-acolhedora.pdf> Acesso em 13 de dezembro de 2017.

DALLARI, D. A. *Direitos humanos e cidadania*. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

_____. *A constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ELAGE, B et al. *Perspectiva: formação de profissionais em serviços de acolhimento*. São Paulo: Instituto Fazendo Minha História, 2011.

FÁVERO, E. T. *Serviço Social, práticas judiciárias, poder: implantação e implementação do serviço social no Juizado da Infância e da Juventude de São Paulo*. São Paulo: Veras, 1999.

_____. *Rompimento dos vínculos do pátrio poder: condicionantes socioeconômicos e familiares*. São Paulo: Veras, 2001.

FONSECA, C. *Caminhos da adoção*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Mãe é uma só? Reflexões em torno de alguns casos brasileiros. In: *Revista de Psicologia USP*, 2002.

_____. *Conexões intergeracionais em famílias acolhedoras: considerações sobre tempo e abrigagem*. Trabalho apresentado durante a 24ª Reunião Brasileira de Antropologia. Recife, 12-15 de junho, 2004.

_____. *Fabricando famílias: políticas públicas para o acolhimento de jovens em situação de risco*. In: JACQUET, Christine; COSTA, Livia Fialho (orgs.). *Família em mudança*. São Paulo: Companhia Ilimitada, 2005.

_____. *O acolhimento familiar: uma tradição bem brasileira. Políticas possíveis para famílias em dificuldade*. In: II Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar, em Campinas (SP). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

GT NACIONAL PRÓ CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2007. *Fazendo valer um direito* Disponível em www.movimentonacionalpcfc.org.br/pt-BR/histories Acesso em 27 de ago. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007*. Estudos e pesquisas. Informações demográfica e socioeconômica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. Disponível em ; www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao acesso em abril de 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)-Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). In: Silva, E. R. A. (coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004. IPEA/DISOC.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Objetivos de desenvolvimento do milênio. Brasília: IPEA, 2010. Relatório Nacional de Acompanhamento.

LOPES, R. E.; MALFITANO, A. P. S. & BORBA, P. L. O. *O processo de criação de vínculo entre adolescentes em situação de rua e operadores sociais: compartilhar confiança e saberes*. Quaestio (UNISO), 2006, 8(1):121-31.

MARCÍLIO, M. L. *História Social da Criança Abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARTINS, C. S. *A institucionalização de crianças e adolescentes vítimas da violência doméstica: o cuidar na visão das instituições e das famílias envolvidas*. Tese de doutorado. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, 2009, 185 p.

MARTINS, F. F. S. *Crianças negligenciadas: a face (in)visível da violência familiar*. Dissertação de mestrado em Psicologia. Minas Gerais: PUC-MG, 2006..

MARTINS, L. B; COSTA, N. R. A. & ROSSETTI-FERREIRA, M. C. *Acolhimento familiar: caracterização de um programa*. Paideia, 20(47): p. 359-70, 2010.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G. & SOUZA, E. R. (orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MOTTA, M. A. P. *Mães abandonadas: a entrega de um filho em adoção*. São Paulo: Cortez, 2001.

NASCIMENTO, A. F.; GARAVELO, M. I.; KOHLS, M. E. C.; CAVALVANTE, F. G.; SILVA, H. O.; GUIMARÃES, C. F. et al. *Conselhos Tutelares*. In: ASSIS, S. G.; SILVEIRA, L. M. B.; BARCINSKI, M.; SANTOS, B. R. Teoria e prática dos Conselhos tutelares e Conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009, p. 139-224.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php> Acesso em 22 abr. de 2017.

PASSETTI, E. *Crianças carentes e políticas públicas*. In: PRIORE, M. D. (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

PEREIRA, P. A. P. *Assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Theasaurus, 1996.

_____. *Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

Pereira, P. A. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Serviço Social, 2007, PRIORE, M. D. (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

RAICHELIS, R. *Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil*. In: MOTA, A. E. (org.). Serviço social e saúde: Formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

RIZZINI, I. A internação de crianças em estabelecimentos de menores: alternativa ou incentivo ao abandono? *Cadernos de Cultura*. Rio de Janeiro: EDUSU, 1985.

_____. *Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: EDUSU, 1993.

_____. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio / São Paulo: Loyola, 2004.

_____ (org.) *Acolhendo crianças e adolescentes*. São Paulo: Cortez / Brasília: Unicef / Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2006.

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

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

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. Os princípios constitucionais fundamentais. *Revista do Tribunal Regional Federal*. 1ª Região, v. 6, n. 4, out./dez., p. 17-22, 1994.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, M. N. M. *Controle e repressão em uma sociedade de classes: o estudo da institucionalização e do processo educativo de dois abrigos infantis em Bragança Paulista*. Tese de doutorado. PUC-SP, 2009.

- SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 68, 2001.
- _____. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. *A assistência social: de ação individual a direito social*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 10, jul./dez., 2007.
- _____. *Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes*. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Unesco, 2009.
- _____. *Desafios do sistema de proteção social*. In: *Assistência social e filantropia*. São Paulo: Veras, 2012.
- SPOSATI, A. (coord.). *A assistência social no Brasil 1983-1990*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- SPOSATI, A. et al. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 5 ed., São Paulo: Cortez, 1992.
- Torres, H. G.; Bichir, R. M. & Carpin, T. P. Uma pobreza diferente? Mudanças no padrão de consumo da população de baixa renda. *Novos Estudos* 2006, 74:17-22.
- VALENTE, J. A. G. *Embalando a rede: uma leitura sistêmica da política nacional da assistência social no atendimento a uma família em um programa governamental*. Monografia. Campinas: ITFC, 2005.
- _____. Uma reflexão sobre o acolhimento familiar no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 92, 2007.
- _____. *O acolhimento familiar como garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Dissertação de mestrado. PUC-SP, 2008. .
- VITALE, M. A. *Famílias monoparentais: indagações*. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 71, 2002.
- VOLIC C.; BAPTISTA, M. V. Aproximações ao conceito de negligência. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 83, ano XXVI, 2005.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de Loas.
Revista Serviço Social e Sociedade. N. 77, ano XXV, mar., p. 11-29, 2004.

_____. *Estado e políticas sociais. SUAS: configurando os eixos da mudança*.
Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / IEE – PUC-
SP, 2008.

_____. *Classes subalternas e assistência social*. 7 ed., São Paulo: Cortez, 2012.

ANEXOS

ROTEIRO PARA PESQUISA ACADÊMICA AOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Data: ____ / ____ / ____

Modalidade: () Acolhimento Institucional () Casa Lar

1 - DADOS GERAIS

1.1 - Nome da Entidade de Acolhimento/Casa Lar:

1.2 -

Endereço: _____

1.3 - Telefone/Fax: _____

1.4 - Coordenador (a) /

Gerente: _____

1.5 - Instituição

Mantenedora: _____

1.6 - Site/E-

mail _____

1.7 - Registro CMDCA: Sim () Não ()

1.8 - Registro CMAS: Sim () Não ()

1.9 - Tipo de orientação religiosa da Instituição: () Católica () Evangélica () Espírita ()

Ecumênica () Não possui () Outra:

2 - POPULAÇÃO ATENDIDA

2.1 - Capacidade

Total: _____

2.2 - Número de crianças/adolescentes atendidos atualmente no serviço:

2.3 - Sexo: () feminino () masculino () Ambos os sexos

2.4 - Faixa Etária Atendida:

2.5 - Prevalência no atendimento a grupos de irmãos: () Sim () Não

2.6 - Há crianças ou adolescentes atendidos com as seguintes especificidades? Em caso afirmativo, informe a quantidade:

() Deficiência Mental () Deficiência Sensorial (visão/audição) () Deficiência Física () Adolescentes com filhos

() Transtorno Mental () Dependência Química () Doenças Infectocontagiosas

() Situação de Rua () Ameaçados de Morte () Adolescentes Grávidas

2.7 - Há crianças/adolescentes acolhidos cujas famílias residam em outros municípios?

Sim () Não ()

Especificar:

2.8 – Quais os principais motivos para o acolhimento?³⁰

() Abandono pelos pais ou responsáveis () Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolistas

() Ausência dos pais ou responsáveis por doença () Pais ou responsáveis portadores de deficiência

() Ausência dos pais ou responsáveis por prisão () Pais ou responsáveis com transtorno mental (problemas psiquiátricos/psicológicos)

() Carência de recursos materiais da família/responsável () Pais ou responsáveis sem condições para cuidar de adolescente gestante

³⁰ Referência: 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.

- () Órfão (morte dos pais ou responsáveis) () Pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente com questões de saúde espec.
- () Violência doméstica () Submetido a exploração sexual (prostituição, pornografia)
- () Negligência () Submetido a exploração no trabalho, tráfico e/ou mendicância
- () Abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis () Vivência de rua
- () Outros:

2.10 - No último ano quantas crianças e/ou adolescentes retornaram para a sua família de origem (incluindo nuclear e extensa)?

2.11 – Quantas famílias têm destituído o poder familiar?

2.12 – Quantas crianças e/ou adolescentes estão em processo de adoção?

2.13 - No último ano quantas crianças e/ou adolescentes foram colocadas em família substituta (que não sejam família nuclear ou extensa)?

2.14 - Qual é o período médio de acolhimento na Instituição?

2.15 - Há crianças e/ou adolescentes abrigados sem processo judicial?

- () Sim () Não

Se sim, por quais os motivos?

3 - INSTALAÇÕES FÍSICAS

- 3.1 - Qual a situação do imóvel? Próprio Alugado
Cedido
- 3.2 - Há identificação externa da Instituição? Sim Não
- 3.3 - Localizado em área residencial e de fácil acesso via transporte público? Sim
Não
- 3.4 - Disponibilidade de serviços na vizinhança? Sim Não
- 3.5 - Adaptação física para acesso aos deficientes? Sim Não
- 3.6 - Ambiente acolhedor, com aspecto semelhante ao de uma residência? Sim
Não
- 3.7 - Condições adequadas de higiene, segurança e habitabilidade? Sim
Não
- 3.8 - Descrição do imóvel:

4 – PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO

O serviço de acolhimento estrutura o seu atendimento de acordo com os seguintes princípios:

- Provisoriedade do Afastamento do Convívio Familiar
- Preservação e Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários
- Garantia de Acesso e Respeito à Diversidade e Não Discriminação
- Oferta de Atendimento Personalizado e Individualizado
- Garantia de Liberdade de Crença e Religião
- Respeito à Autonomia da Criança, do Adolescente e do Jovem

Conteúdos norteadores	Observações
Atitude receptiva e acolhedora no momento da chegada da criança/adolescente e durante o período de acolhimento	
Não-desmembramento de grupos de crianças/adolescentes com vínculos de parentesco e fortalecimento de sua vinculação afetiva	
Organização de registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente	
No ato do acolhimento há o encaminhamento da guia de acolhimento e dos documentos da criança e/ou adolescente?	

<p>Sim () Nem Sempre () Não ()</p> <p>O serviço de acolhimento possui prontuários individualizados e atualizados de cada criança/adolescente? Sim () Não ()</p> <p>Nos prontuários individuais constam? () documentos pessoais (certidão de nascimento, RG, CPF, Carteira Profissional etc). () documentos da área da saúde, educação (cart. de vacinação, histórico médico, exames, receitas de medicação etc). () fotos () Plano de Atendimento Individual e Familiar () Relatórios de Acompanhamento () outros: _____</p> <hr/> <p>O serviço de acolhimento remete à autoridade judiciária, no máximo a cada 06 (seis) meses, relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e de sua família para fins de reavaliação da situação familiar? Sim () Não ()</p>	
<p>Plano de Atendimento Individual e Familiar</p> <p>O Plano de Atendimento Individual e Familiar é elaborado em quanto tempo após o acolhimento da criança e do adolescente? Na mesma semana () Em quinze dias () Após um mês () No período de seis meses () Mais de 6 meses ()</p> <p>A elaboração do Plano de Atendimento é realizada em parceria com o Conselho Tutelar e, sempre que possível, com a equipe Inter profissional da Justiça da Infância e da Juventude? Sim () Não ()</p> <p>Há a contribuição para a elaboração do Plano da equipe responsável pela supervisão dos serviços de acolhimento (ligada ao órgão gestor da Assistência Social)? Sim () Não ()</p> <p>Se sim, explique de qual forma a equipe contribui</p> <p>Constam no Plano de Atendimento? () os resultados da avaliação interdisciplinar (motivos que levaram ao abrigo, configuração e dinâmica familiar, condições socioeconômicas, rede de relacionamentos etc). () os compromissos assumidos pelos pais ou responsável. () 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</p>	

<p>substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária.</p>	
<p>Atendimento individualizado e personalizado</p> <p>As crianças e os adolescentes têm acesso a vestuário, produtos de higiene, brinquedos etc. individuais? Sim () Não ()</p> <p>As crianças e os adolescentes podem escolher os seus objetos pessoais? Sim () Não ()</p> <p>Existência de locais individuais para a guarda de roupas e objetos pessoais? Sim () Não ()</p> <p>Banheiros com portas/box/divisórias que garantam a privacidade? Sim () Não ()</p> <p>Há uma rotina para as crianças e os adolescentes atendidos? Sim () Não ()</p> <p>A construção da rotina é elaborada junto com as crianças e os adolescentes, salvaguardadas idades e condições, assim como, a discussão das regras e dos limites de convivência? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>Os adolescentes auxiliam nos cuidados com o espaço físico, na organização de seus pertences e recebem aprendizagens do espaço doméstico? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>São realizados grupos, rodas de conversa, assembleias para a discussão da rotina do serviço? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>São realizados grupos, rodas de conversa, assembleias para a discussão de assuntos pertinentes a cada faixa etária? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>São respeitados os interesses e os anseios das crianças e dos adolescentes e ouvidas suas famílias sobre a inserção em atividades? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>As crianças e adolescentes são acompanhados na realização das atividades escolares (dentro e fora do serviço)? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>As crianças e/ou os adolescentes podem frequentar cultos religiosos de acordo com as suas crenças? Sim () Não ()</p> <p>A atenção especializada quando necessária é assegurada por meio da articulação com a rede de serviços? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()) Quais os serviços utilizados?</p> <hr/>	

Definição do papel e valorização dos educadores/cuidadores

Para a seleção dos profissionais que atuarão no serviço de acolhimento ocorre processo seletivo através de ampla divulgação, avaliação de documentação mínima e avaliação psicológica e social?

Sim () Não ()

Especificar:

Os profissionais do serviço passaram por alguma capacitação introdutória?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, como a capacitação foi realizada?

A capacitação é realizada frequentemente? Sim () Não ()

O serviço recebe supervisão técnica? Quem a realiza e qual a periodicidade?

O número mínimo de profissionais e a carga horária são condizentes com o definido no documento Orientações Técnicas: serviços de acolhimento?

Sim () Não ()

No caso de Casa Lar, a coordenação e a equipe técnica especializada estão sediadas na casa?

Sim () Não ()

Se não, quantos _____

No caso de Casa Lar, o educador/cuidador residente tem períodos livres diários e um esquema de folgas semanais que possibilite sua participação em atividades outras que não as da casa, além de férias anuais fora do ambiente da Casa Lar?

Sim () Não ()

São realizados estudos de caso com a participação da equipe técnica e dos educadores/cuidadores para a discussão do trabalho realizado e das dificuldades vivenciadas?

Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()

Há comunicação entre as equipes na troca do turno?

Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()

O serviço mantém uma equipe noturna acordada e atenta a movimentação?

Sim () Não ()

O serviço possui estagiários?

Sim () Não ()

Quais são as áreas de atuação?

Os estagiários recebem supervisão técnica?

Sim () Quem faz a supervisão? _____

<p>_____</p> <p>Não ()</p>	
<p>Relação do serviço com a família de origem (nuclear ou extensa)</p> <p>A implementação de uma sistemática de acompanhamento das famílias é iniciada imediatamente após o acolhimento?</p> <p>Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>As famílias são informadas do seu direito a questionar o afastamento e requerer, junto à Justiça, por intermédio de advogado nomeado ou Defensor Público, a reintegração da criança ou adolescente?</p> <p>Sim () Não ()</p> <p>Quais as técnicas são utilizadas no acompanhamento às famílias?</p> <p>() estudo de caso () entrevista individual e familiar</p> <p>() grupo com famílias () grupo multi familiar</p> <p>() visita domiciliar () orientação individual, grupal e familiar</p> <p>() encaminhamento e acompanhamento de integrantes da família à rede local</p> <p>() Busca sistemática pela família de origem (nuclear ou extensa) das crianças/adolescentes atendidos.</p> <p>() Utiliza serviços de identificação/localização da família de origem (nuclear ou extensa).</p> <p>() Apoio financeiro.</p> <p>() Apoio material (cesta básica, medicamentos etc.).</p> <p>() Encaminhamento para serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social.</p> <p>() Encaminhamento para serviços de saúde.</p> <p>() Encaminhamento para programas de qualificação profissional, emprego, geração de renda.</p> <p>() Encaminhamento para programas habitacionais.</p> <p>() Encaminhamento para programas da política de educação.</p> <p>() Outros. _____</p> <p>As famílias são acompanhadas pelo CRAS/CREAS?</p> <p>Sim () Não ()</p> <p>São firmados acordos entre o serviço de acolhimento, a equipe de supervisão e apoio aos serviços de acolhimento - ligada ao órgão gestor da Assistência Social – a equipe técnica do Poder Judiciário e os demais serviços da rede das diversas políticas públicas, incluindo os não governamentais, a fim de promover a articulação das ações de acompanhamento à família, além de reuniões periódicas para discussão e acompanhamento dos casos?</p> <p>Sim () Não ()</p> <p>Se não, porque? _____</p> <p>_____</p> <p>() Flexibilidade nos horários de visitas.</p> <p>Especificar: _____</p> <p>_____</p> <p>() Oferece auxílio transporte para as famílias visitarem as</p>	

<p>crianças/adolescentes.</p> <p>() Incentiva contatos telefônicos.</p> <p>() Incentiva troca de correspondências.</p> <p>() Incentiva a participação dos familiares no acompanhamento da saúde e vida escolar das crianças/adolescentes.</p> <p>() Saídas das crianças e adolescentes para finais de semana com os familiares. O serviço apoia as visitas da criança e do adolescente à família.</p> <p>() Participação da família na organização e comemoração de aniversários e outras datas comemorativas, sempre que possível, realizadas no domicílio da família.</p> <p>() Realizações de atividades recreativas e culturais com as famílias, crianças, adolescentes e profissionais do serviço.</p> <p>() Outros.</p> <p>Especificar:</p> <p>Quantas crianças e/ou adolescentes recebem visitas dos pais e/ou responsável?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Qual a média das visitas?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>No último ano qual foi o número de crianças e adolescentes que retornaram às suas famílias de origem (incluindo nuclear e extensa)?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>Preservação e fortalecimento da convivência comunitária</p> <p>O acolhimento ocorre no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>Se não, identifique quantos.</p> <p>As crianças e os adolescentes frequentam a mesma escola em que estudavam antes do acolhimento?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>Se não, explique o motivo da mudança</p> <p>As crianças e adolescentes continuam frequentando as atividades que realizavam antes do acolhimento (atividades esportivas, culturais, religiosas entre outras)?</p> <p>Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>Todas as crianças e/ou adolescentes frequentam creches, escolas, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, pós-escola?</p> <p>Sim () Não ()</p> <p>Os adolescentes frequentam atividades de iniciação ao mundo do trabalho e de profissionalização?</p> <p>Sim () Não ()</p> <p>As crianças e os adolescentes são atendidos na rede de saúde pública da região?</p> <p>Sim () Não ()</p>	

<p>A instituição assegura a frequência em atividades culturais, esportivas e de lazer, preferencialmente nos serviços existentes na comunidade, efetivando a participação na vida da comunidade local? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, cite exemplos</p> <p>Há a construção de vínculos significativos entre crianças, adolescentes e comunidade? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Como? _____</p> <p>Há a oferta de atendimentos médicos, odontológicos etc. dentro do serviço? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Quais? _____ _____</p> <p>O serviço possui voluntários? Sim () Não ()</p> <p>Quantos _____ Quais _____ as _____ áreas _____ de atuação? _____ _____</p> <p>Mantém Programa de Apadrinhamento? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Especificar: _____ _____</p>	
<p>Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem</p> <p>As crianças e os adolescentes têm a sua opinião considerada nas decisões tomadas? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>As crianças e os adolescentes têm acesso a informações sobre sua história de vida, situação familiar e motivos de acolhimento? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>Os adolescentes possuem autonomia para saídas com os amigos, participação em atividades desenvolvidas na comunidade? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p>	
<p>Desligamento Gradativo</p> <p>São realizadas atividades com as crianças, os adolescentes e com os profissionais do abrigo para tratar do desligamento? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca ()</p> <p>Há um preparo gradativo, sobretudo dos adolescentes cujas possibilidades de</p>	

<p>reintegração à família de origem não são possíveis e têm reduzidas possibilidades de colocação em família substituta? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Em caso afirmativo, especifique as ações: <input type="checkbox"/> Avaliação das condições sociais e psicológicas para o desligamento. <input type="checkbox"/> Encaminhamento para repúblicas jovens. <input type="checkbox"/> Encaminhamento para programas oficiais ou comunitários de auxílio (exe.: programas de transferência de renda, bolsa aluguel etc.). <input type="checkbox"/> Promoção de vínculos com parentes/amigos para que possam apoiar o adolescente. <input type="checkbox"/> _____) Outros. _____ _____</p> <p>No último ano quantos adolescentes foram desligados por terem completado a maioridade? _____ _____</p> <p>Há programa de apoio e acompanhamento dos egressos da instituição? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não Por _____ quanto _____ tempo? _____ _____</p> <p>Em caso afirmativo, especifique as ações: <input type="checkbox"/> Acompanhamento psicossocial <input type="checkbox"/> Visitas domiciliares <input type="checkbox"/> Apoio financeiro <input type="checkbox"/> Apoio material (cesta básica, medicamentos, etc) <input type="checkbox"/> Auxílio na busca de trabalho/renda <input type="checkbox"/> Reuniões, grupos de discussão/apoio <input type="checkbox"/> _____) Outros. Especificar: _____ _____</p>	
<p>Articulação Intersetorial</p> <p>Há articulação com os seguintes órgãos:</p> <p>-CRAS, CREAS e Equipe de Supervisão e Apoio aos Serviços de Acolhimento? Sempre <input type="checkbox"/> Muito frequentemente <input type="checkbox"/> Frequentemente <input type="checkbox"/> Raramente <input type="checkbox"/> Nunca <input type="checkbox"/> Como _____ ocorre _____ a _____ articulação? _____ _____</p> <p>- Serviços de saúde – Unidades Básicas de Saúde da Família e Postos de Saúde, Hospitais, Maternidades, Unidades de Urgências e/ou Emergências e Serviços/Unidade de Referências? Sempre <input type="checkbox"/> Muito frequentemente <input type="checkbox"/> Frequentemente <input type="checkbox"/> Raramente <input type="checkbox"/> Nunca <input type="checkbox"/> Como _____ ocorre _____ a _____ articulação? _____ _____</p> <p>Sistema Educacional?</p>	

<p>Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca () Como ocorre a articulação?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública)? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca () Como ocorre a articulação?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Conselho Tutelar? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca () Como ocorre a articulação?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Conselhos de Direitos? Sempre () Muito frequentemente () Frequentemente () Raramente () Nunca () Como ocorre a articulação?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
--	--

5 - FONTES DE FINANCIAMENTO

A Instituição recebe recursos públicos? () Sim () Não

Em caso afirmativo, de qual esfera? () Municipal () Estadual () Federal

Valor: _____

A Instituição recebe recursos privados? () Sim () Não

Em caso positivo, quais as principais fontes?

A Instituição conta com recursos próprios? () Sim () Não

Em caso positivo, como são obtidos?

6 - FISCALIZAÇÃO

Por quais órgãos e em que periodicidade o serviço de acolhimento é fiscalizado?
