

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

KARIN BRANCO DE CAMARGO

**UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO PARA A GARANTIA AO DIREITO
DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR ENTRE OS IRMÃOS ABRIGADOS NAS
ENTIDADES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE FLORIANÓPOLIS, A
PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

FLORIANÓPOLIS

2010/1

KARIN BRANCO DE CAMARGO

**UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO PARA A GARANTIA AO DIREITO
DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR ENTRE OS IRMÃOS ABRIGADOS NAS
ENTIDADES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE FLORIANÓPOLIS, A
PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, orientado pela Professora Doutora Vânia Maria Manfroi.

FLORIANÓPOLIS – SC

2010

KARIN BRANCO DE CAMARGO

**UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO PARA A GARANTIA AO DIREITO
DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR ENTRE OS IRMÃOS ABRIGADOS NAS
ENTIDADES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE FLORIANÓPOLIS, A
PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, de acordo com as normas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

BANCA EXAMINADORA

**Orientadora
Prof^ª. Dr^ª. Vânia Maria Manfroi.
Departamento de Serviço Social - UFSC**

**1^a Examinadora
Prof^ª. Dr^ª. Marli Palma Souza
Departamento de Serviço Social - UFSC**

**2^a Examinadora
Assistente Social Ms. Elizabeth Callado de Oliveira Carreirão**

FLORIANÓPOLIS, 01 de julho de 2010

Dedico este trabalho às crianças e adolescentes das Casas-Lares Nossa Senhora do Carmo e São João da Cruz, motivadores deste estudo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Nelci e Clari, pelo incentivo, apoio e compreensão.

À Catarina e Raphael, que me acolheram e me apoiaram.

A Luiz, pelo amor, carinho, compreensão.

Aos amigos que estão distantes.

À Suzana, pelo apoio.

Às Casas-Lares Nossa Senhora do Carmo e São João da Cruz, em especial às Assistentes Sociais Márcia Gomes de Oliveira da Silva, pelo comprometimento, pela oportunidade de conhecer a realidade de um abrigo e pelos ensinamentos.

À Maria Tereza Barreto Floriani, coordenadora das Casas-Lares de Coqueiros, pelos momentos de descontração e pelas contribuições para minha formação.

Aos profissionais que participaram da pesquisa.

À orientadora Prof^ª. Dr^ª. Vânia Maria Manfroi, pela dedicação e comprometimento.

Às crianças e adolescentes que estão passando pela experiência de acolhimento institucional, motivo principal deste trabalho.

À Prof^ª. Dr^ª. Marli Palma Souza e à Assistente Social Ms. Elizabeth Callado de Oliveira Carreirão, pela disponibilidade de participar da banca de avaliação.

Aos amigos que conquistei neste período, pelas diversas situações em que passamos juntos.

A todas as pessoas que de alguma forma participaram e contribuíram para minha formação.

MUITO OBRIGADA.

CAMARGO, Karin Branco. **Uma Avaliação da rede de proteção para a garantia ao direito de convivência familiar entre os irmãos abrigados nas Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis:** a partir da perspectiva dos assistentes sociais. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2010, 74 f.

RESUMO

O objeto deste estudo é uma avaliação da rede de proteção para a garantia ao direito de convivência familiar entre os irmãos abrigados nas Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis, a partir da perspectiva dos assistentes sociais. O objetivo central é vislumbrar como estão se efetivando os direitos das crianças e adolescentes quanto à convivência familiar e comunitária nas entidades de Acolhimento Institucional e a articulação da rede de proteção. São objetivos específicos da pesquisa: 1) Avaliar se o que prevê o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Estatuto da Criança e do Adolescente está sendo efetivado; 2) Identificar as ações profissionais que as entidades de acolhimento institucional realizam para garantir a manutenção do vínculo entre irmãos; 3) Apresentar a realidade das Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis; 4) Compreender o papel das ONGs na área de criança e adolescente; 5) Refletir sobre a relação das Entidades de Acolhimento Institucional com as instituições religiosas. A metodologia empregada na realização deste estudo foi a pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, com a aplicação entrevistas estruturadas com profissionais da rede de proteção e posterior análise de acordo com o referencial bibliográfico. Na primeira seção do trabalho desenvolveu-se uma aproximação com os diferentes conceitos de direitos, um breve histórico acerca da história da criança e adolescente, uma breve discussão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Na segunda seção foram apresentados e analisados os dados obtidos mediante realização das entrevistas. Por fim, buscou-se tecer algumas considerações.

Palavras chave: Direitos. Estatuto da criança e adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Convivência Familiar e Comunitária. Crianças e Adolescentes. Entidades de Acolhimento Institucional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
CUIDA	Cadastro Único e Informatizado de Adoção e Abrigos
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMDCA	Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DNCr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
FEBEN	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GEAAF	Grupo de Apoio à Adoção de Florianópolis
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCOPAC	Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
I – CONCEITOS DE DIREITOS E OS ASPECTOS HISTÓRICOS DA INFÂNCIA NO BRASIL.....	13
1.1 UMA APROXIMAÇÃO À CONCEITUAÇÃO SOBRE OS DIREITOS.....	13
1.2 DIREITO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL: DA NEGAÇÃO A SUA AFIRMAÇÃO.....	17
1.3 AS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO NO ECA E A SUA REALIDADE.....	27
1.4. PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	30
SEÇÃO II – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA PESQUISA.....	33
2.1. O CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO DOS ABRIGOS EM FLORIANÓPOLIS.....	33
2.2. ENTRE A UTOPIA E A REALIDADE: OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E SUA EFETIVAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS.....	37
2.3. LIMITES E POSSIBILIDADES DA PRÁTICA PROFISSIONAL NA DEFESA DOS DIREITOS À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	56
APÊNDICE A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	61

APÊNDICE B: Questionário da Pesquisa 01 – Entidades de Acolhimento Institucional.....	63
APENDICE C: Questionário da Pesquisa 02 – Justiça da Infância e Promotoria da Infância e Juventude.....	69
APENDICE D: Questionário da Pesquisa 03 – Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.....	72

1 INTRODUÇÃO

A conquista de quaisquer direitos resulta de um movimento histórico. Neste ínterim, tanto os direitos sociais, quanto os políticos e civis, são elementos de disputa na sociedade no sentido de garantir a sua efetivação. No Brasil, estes se desenvolveram tardiamente, uma vez que a cidadania estava limitada por fatores políticos. Em particular, os direitos de crianças e adolescentes ganham destaque devido à violação dos mesmos e frente aos desafios para sua efetivação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/90, compreende que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos, em peculiar condição de desenvolvimento, e devem receber proteção integral. Para tal, a família, a comunidade, a sociedade e o poder público assegurarão e compartilharão com prioridade absoluta a efetivação de seus direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

No artigo 19, o Estatuto prevê ainda que “[...] toda a criança e adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.” (BRASIL, 2008).

A partir do ECA, o encaminhamento de crianças e adolescentes para entidades de acolhimento institucional (abrigos) passou a ser entendido como uma medida protetiva, com caráter transitório e excepcional. Segundo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2008), mesmo que tenha ocorrido o afastamento da criança ou adolescente da família, os abrigos devem persistir na atenção à família de origem, para garantir que a medida de acolhimento seja temporária e se possa promover o mais breve possível a reintegração familiar.

O documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), prevê que os serviços de acolhimento devem empreender esforços para preservar e fortalecer vínculos familiares de crianças e adolescentes que estejam nestes serviços.

O objeto inicial deste trabalho visava, precisamente, as ações dos assistentes sociais da rede de proteção para a garantia de convivência familiar entre os irmãos abrigados nas entidades de acolhimento institucional de Florianópolis. No entanto, em entrevista realizada com assistentes sociais que atuam nessas entidades, os mesmos direcionaram suas respostas

mais no sentido de uma avaliação da rede de proteção para a garantia ao direito de convivência familiar entre os irmãos abrigados nas Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis na perspectiva dos assistentes sociais.

Assim, procedeu-se a uma reformulação do objeto deste estudo, qual seja, “Uma avaliação da rede de proteção para a garantia ao direito de convivência familiar entre os irmãos abrigados nas Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis, a partir da perspectiva dos assistentes sociais”.

O interesse por este objeto surgiu da experiência de estágio não-obrigatório e obrigatório que foi desenvolvido nas Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros (OSCOPAC), entre março de 2009 e julho de 2010, para o curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

A OSCOPAC é uma entidade não governamental de cunho filantrópico, sem fins lucrativos e que foi fundada em 1980. Seu objetivo é realizar programas sociais voltados para a população infanto-juvenil, idosos, gestantes que se encontram em situação de vulnerabilidade social, com ênfase maior no programa de entidade de acolhimento institucional.

Possui duas Casas-Lares: Nossa Senhora do Carmo e São João da Cruz, que consistem em entidades de acolhimento institucional (feminino e masculino, respectivamente) de crianças e adolescentes que possuem de 06 a 18 anos incompletos. Cada casa apresenta uma capacidade de atendimento para 12 crianças e adolescentes. Ademais, supracitadas instituições encerram uma alternativa de atendimento em regime de abrigo a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, como maus-tratos, negligência, violência, entre outros.

Com efeito, foi durante o período de estágio na OSCOPAC, através dos atendimentos a crianças e adolescentes abrigados, bem como a partir de reflexões com a equipe técnica, que se observou como o direito à convivência familiar, principalmente entre os grupos de irmãos, é frágil. Em particular, tal condição decorre do fato de que muitos grupos de irmãos se encontram separados em diferentes instituições, o que se deve à forma como as entidades de acolhimento estão organizadas no município de Florianópolis, a saber, por faixa etária e sexo.

A partir disto, enfatizou-se na pesquisa a seguinte questão norteadora: “Quais ações estão sendo tomadas para que os irmãos não sejam separados em diferentes entidades de acolhimento institucional de Florianópolis, no ano de 2010?” No entanto, como já se referiu anteriormente, as respostas obtidas se encaminharam para uma avaliação da rede de proteção.

Diante deste contexto, definiu-se como objetivo geral deste trabalho vislumbrar como estão se efetivando os direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária nas entidades de Acolhimento Institucional e a articulação da rede de proteção.

Em relação aos objetivos específicos, têm-se:

- explicar sobre as concepções dos direitos em sua forma geral e para o segmento das crianças e adolescentes;
- conhecer o que prevê o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto às entidades de acolhimento institucional;
- avaliar se o que prevê o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Estatuto da Criança e do Adolescente está sendo efetivado;
- identificar as ações profissionais que as entidades de acolhimento institucional realizam para garantir a manutenção do vínculo entre irmãos;
- apresentar a realidade das Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis;
- verificar quais mecanismos/estratégias são utilizados para auxiliar na manutenção do vínculo (mecanismos para a não separação);
- compreender o papel das ONGs na área de criança e adolescente;
- refletir sobre a relação das Entidades de Acolhimento Institucional com as instituições religiosas.

Os procedimentos metodológicos utilizados para a construção deste trabalho compreendem a pesquisa qualitativa, de caráter exploratório. De acordo com Gil (1994, p. 44), este tipo de pesquisa “[...] tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.”

Ademais, contou também com a pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica, “[...] é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.” (GIL, 1994, p. 71). Por conseguinte, a constituição deste trabalho contou com a utilização de diversas bibliografias, merecendo destaque: Abreu (2008), Bernal (2004), Braz (2008), Bobbio (2004), Carvalho (2008), Carreirão (2005), Montañó (2007), Pilotti e Rizzini (1995), Rizzini (2006, 2008), Rojas (2004), Veronese (1999), Weber e Kossobudzki (1996).

A pesquisa de campo intitulou-se “Levantamento de Dados sobre a Garantia do Direito à Convivência Familiar das Crianças e Adolescentes Abrigados em Florianópolis em 2010”. Para a sua viabilização utilizou-se o recurso de entrevistas semi-estruturadas com Assistentes Sociais das Entidades de Acolhimento Institucional, Justiça da Infância e da

Juventude, Ministério Público – Promotoria da Infância e Juventude (ambos da comarca da Capital) e Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (sendo que a entrevistada também é membro do Grupo de Apoio à Adoção de Florianópolis – GEAAF). Para as entrevistas semi-estruturadas foram elaborados três questionários (Apêndice B, C e D, respectivamente), relacionadas aos objetivos do projeto de pesquisa.

Inicialmente, tentou-se entrevistar as sete entidades de acolhimento. Entretanto, um dos profissionais relatou que, devido a suas demandas profissionais, não havia tempo hábil para participar da pesquisa. A pesquisa foi respondida por cinco profissionais que representam seis abrigos, uma vez que um profissional responde por duas instituições. Três profissionais da Justiça da Infância, um profissional da Promotoria e um profissional da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.

A escolha dos profissionais de abrigo, do Juizado e da Promotoria se justifica por atuarem na rede de proteção, e por possuírem como foco a criança e o adolescente e seus direitos. Já o da secretaria se deu devido a sua trajetória acadêmica e participação ativa nas questões relacionadas ao direito à convivência família e comunitária.

O presente trabalho está estruturado em duas seções: a primeira apresenta uma reflexão sobre os diferentes conceitos de direitos, um breve histórico acerca da história da criança e adolescente, a discussão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Promoção, a Proteção e Defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O Estatuto representa um marco legal para a compreensão da criança e do adolescente como sujeitos de direito e que necessitam de proteção integral. Já o referido plano dá subsídios para se garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

A segunda seção é dedicada à apresentação e análise dos dados obtidos através das entrevistas realizadas.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

I – CONCEITOS DE DIREITOS E OS ASPECTOS HISTÓRICOS DA INFÂNCIA NO BRASIL

1.1 UMA APROXIMAÇÃO À CONCEITUAÇÃO SOBRE OS DIREITOS

O que é direito? Segundo Bussinger (1997), as primeiras concepções de direito surgiram com os jusnaturalistas, que afirmam a existência do direito natural, que é o direito de cada pessoa de usar seu poder para se auto-preservar. Para eles o direito natural é inerente à condição humana, e superior ao direito positivo. Essa corrente tem como seus principais representantes Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Hobbes (apud BUSSINGER, 1997) defendia como direito fundamental o direito à vida. Acreditava que os homens eram iguais por natureza. Porém, a fim de manter sua liberdade, poderiam fazer uso até mesmo da violência, o que os mantinha em constante conflito, pois, além de manter sua liberdade, também desejavam dominar os outros. Para garantir a paz e a segurança, identificou a necessidade de criar um pacto entre os homens, onde eles concordariam em renunciar ao direito de natureza em nome de obedecer ao poder do escolhido pela maioria, substituindo a igualdade natural entre os homens pela igualdade civil.

Para Locke (apud BUSSINGER, 1997), a propriedade era um bem natural e inalienável. Bussinger (1997, p. 15) afirma que “[...] o estado de natureza desse pensador era um estado de relativa paz, concórdia e harmonia.” Porém, a propriedade estava em constante perigo, uma vez que estavam ausentes a lei, o poder, e o juiz. Para superar as ameaças contra a propriedade, os homens se unem entre si e estabelecem um contrato social, o qual impulsiona os homens para um novo estado: o civil.

Já para Rousseau, a liberdade é o principal direito natural do homem. Para este pensador o aspecto fundamental para a miséria humana é a invenção da propriedade privada. Também afirmava que era a relação entre as coisas que gerava desigualdade. A sociedade civil, para Rousseau, foi corrompida pela propriedade. Por conseguinte, a saída dessa condição é o contrato social, no qual o poder está no povo, por intermédio da vontade geral, onde cada indivíduo aceita o contrato e abre mão de sua liberdade natural em nome da sociedade civil. Nesta nenhum homem obedece a outro e sim à vontade geral (BEHRING, 2000).

Tendo em vista detalhar os direitos, Marshall¹ apresenta a seguinte classificação dos direitos:

- Direitos civis: os que consolidam a liberdade individual, direito de ir e vir, de pensamento, à propriedade.
- Direitos políticos: os direitos que compreendem a prerrogativa de participar do poder político, votar e ser votado e de organização.
- Direitos sociais: que equivalem ao acesso a um mínimo de bem estar e segurança material (SAES, 2000).

De acordo com Marshall, haveria possibilidade de uma compatibilidade entre desigualdade de classes e cidadania, e que a cidadania seria a estrutura da desigualdade social.

Já Bobbio afirma que “[...] os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradativamente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.” (BOBBIO, 1992, p. 32 apud ROJAS, 2004, p. 34).

Segundo Rojas (2004)², os direitos resultam de conquistas e estão divididos em gerações, de acordo com a história. A primeira geração refere-se aos direitos civis, que datam do século XVIII, bem como aos políticos, que foram conquistados no século XIX e que são fundados na idéia de liberdade. A segunda geração corresponde aos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais ganharam maior evidência no século XX, e têm sua base na igualdade. A terceira geração designa os direitos à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos, e cujo fundamento está na idéia de uma solidariedade entre os povos, constituindo-se como direitos de natureza coletiva.

A primeira geração de direitos compreende o direito à vida, à propriedade, à liberdade, à segurança pública, à proibição da escravidão, à proibição da tortura, à igualdade perante a lei, à proibição da prisão arbitrária, o direito a um julgamento justo, o direito de *habeas corpus*, o direito à privacidade do lar e ao respeito de própria imagem pública, a garantia de direitos iguais entre homens e mulheres no casamento, o direito de religião e de livre expressão do pensamento, a liberdade de ir e vir dentro do país e entre os países, o direito de asilo político e de ter uma nacionalidade, a liberdade de imprensa e de informação, a liberdade de associação, a liberdade de participação política direta ou indireta, o direito de pertencer a

¹ Em seu livro *Cidadania, Classe Social e Status* (1949), o autor apresenta a discussão sobre cidadania, no qual define que cidadania é a participação do indivíduo na comunidade política.

² No entanto, Bobbio (2004) apresenta quatro gerações de direitos, a saber: primeira geração: os direitos civis; segunda geração: direitos políticos (direito de participar do Estado); terceira geração: econômicos, sociais e culturais, com ênfase nos movimentos ecológicos; quarta geração: representados pelas pesquisas biológicas, em defesa do patrimônio genético.

um partido político e o direito de participar de um movimento social. Estes direitos podem ser exigidos diante de um tribunal, razão pela qual são de aplicação imediata.

Os direitos de segunda geração não compreendem somente os indivíduos, mas também os grupos sociais. Designam, portanto, um conjunto de direitos sociais, econômicos e culturais: o direito à seguridade social, o direito ao trabalho e à segurança no trabalho, ao seguro contra o desemprego, a férias, o direito a um salário justo e satisfatório, a proibição da discriminação salarial, o direito a formar sindicatos, o direito ao lazer e ao descanso remunerado, à proteção especial para a maternidade e a infância, o direito à educação pública, gratuita e universal, o direito a saúde e habitação, o acesso aos bens culturais, etc. A maioria desses direitos não podem ser exigidos diante de um tribunal, por isso são de aplicação progressiva.

A terceira geração de direitos equivale aos direitos coletivos da humanidade, a saber: o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à proteção do patrimônio comum da humanidade. Estes são direitos relacionados aos direitos das gerações futuras.

Já no Brasil a conquista de direitos se deu de forma diferenciada, uma vez que primeiro foram conquistados os direitos sociais, seguidos pelos políticos e, finalmente, os civis. Em 1822, ano da Independência do Brasil, não havia cidadãos brasileiros, tampouco pátria brasileira. Os três séculos de colonização deixaram como consequência principal um país com formação escravocrata, de analfabetos e com economia baseada na monocultura (CARVALHO, 2008).

No período imperial, a Constituição passou a regular quem teria o direito a votar e ser votado. Entretanto, o direito político existia somente para os homens de 25 anos ou mais e com renda de no mínimo 100 mil réis.

Na Primeira República os direitos civis só existiam na lei. Em 1888 foi abolida a escravidão, mas essa perdurou por mais algumas décadas. Os direitos de liberdade, de propriedade só existiam para os grandes proprietários de terra, que usavam de seu poder para mandar e desmandar, utilizando-se das leis como forma de castigo para os inimigos. Os direitos civis, assim como os políticos, eram precários.

Os direitos sociais nesta época não diferiam dos políticos e civis. A assistência social estava sob os cuidados de entidades religiosas e associações particulares. O Estado não protegia os trabalhadores, tampouco era responsável pela educação primária, assim como não era sua responsabilidade a assistência social. A criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão foi o que de mais relevante ocorreu em relação aos direitos sociais na Primeira República.

Segundo Carvalho (2008), a partir de 1930, inúmeros avanços são verificados em relação aos direitos, e foram os direitos sociais que saíram na frente. No período de 1930-1945 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, implementada a legislação trabalhista e previdenciária, a consolidação das leis trabalhistas, assim como a vinculação do movimento sindical ao Estado. Entretanto, a implementação da legislação social é “[...] introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis.” (CARVALHO, 2008, p. 110).

Os direitos sociais eram concebidos como privilégios e não como direitos propriamente ditos, já que grande parcela da população estava excluída. No meio urbano, os autônomos e trabalhadores domésticos não eram sindicalizados, então não dispunham de benefícios previdenciários, assim como os trabalhadores rurais, que à época eram maioria (CARVALHO, 2008).

A partir de 1945 ocorre a ampliação dos direitos políticos, já os direitos sociais pouco avançaram. No entanto, após 1964, com a ditadura militar, os direitos políticos e civis são limitados pela violência. Neste período foram decretados os atos institucionais, por meio dos quais as eleições diretas foram abolidas, a dissolução de partidos políticos e os direitos políticos de alguns políticos foram cassados. O Ato Institucional nº 5 (AI-5), em particular, foi o mais radical e o que mais atingiu os direitos políticos e civis, uma vez que suspendeu o direito a *habeas corpus*, eliminou o direito de liberdade, de expressão, de reunião, proibiu-se as greves e o direito a vida era constantemente desrespeitado. Ao mesmo tempo em que restringiam os direitos políticos e civis, os militares investiam na ampliação dos direitos sociais (CARVALHO, 2008).

Somente a partir de 1974 os direitos políticos voltam, pois é revogado o AI-5, onde os primeiros exilados políticos retornam ao Brasil, chega ao fim a censura prévia, são permitidas propagandas eleitorais, é restabelecido o *habeas corpus* para crimes políticos e é eliminado o bipartidarismo. Porém, a retomada dos direitos políticos em nada ajudou a avançar os direitos civis (CARVALHO, 2008).

Após 1985 os direitos civis são retomados, como a liberdade de expressão e de imprensa. Em 1988, a nova Constituição traz consigo muitas inovações, entre as quais: criou o direito ao *habeas data*³, definiu racismo e a tortura como crimes inafiançáveis, assim como ampliou os direitos sociais. Em 1996 foi criado o Programa Nacional dos Direitos Humanos. Ora, devido ao fato de os direitos civis serem retardatários, “[...] apresentam as maiores

³ De acordo com o *habeas data*, “[...] qualquer pessoa pode exigir do governo acesso as informações existentes sobre ela nos registros públicos, mesmo as de caráter confidencial.” (CARVALHO, 2008, p. 209).

deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias.” (CARVALHO, 2008, p. 210). Aliás, ainda hoje, muitos direitos civis permanecem inacessíveis para grande parte da população.

Com efeito, como se pode depreender do que foi dito acima, a constituição dos direitos encontra-se permeada na discussão do papel do Estado na efetivação dos direitos. No entanto, há autores que fazem crítica à perspectiva de cidadania e de direitos erigida a partir dessa discussão. Haroldo Abreu (2008), em seu *Para além dos Direitos*, faz uma crítica a Marshall, pois a cidadania não pode ser vista mediante as relações sociais, mas está permeada por elas. O simples fato de um direito existir juridicamente não é suficiente para a sua efetivação. Marshall não apresentou uma teoria da cidadania, estava preocupado em oferecer explicações de como a participação dos indivíduos se daria na comunidade política.

Na mesma linha de raciocínio, Barbalet (apud BEHRING, 2000, p. 27) demonstra que a relação entre política social e cidadania

1) não é uma relação imediata, já que a política social é o centro de um conflito de classe e não apenas um meio para diluí-lo ou desfazê-lo (como parecia supor Marshall); 2) ainda que seja desejável pelos segmentos democráticos que essa relação – política social/cidadania – se estabeleça plenamente, pode haver contradição entre a formulação/execução dos serviços sociais e a consecução de direitos; [...] 3) o conceito de direito social de cidadania pode conter ou não um elemento de crítica e de proposição da política social na perspectiva da sua ampliação. Há que qualificar, portanto, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de lutas dos movimentos sociais.

A temática direito social, segundo Vera Telles (1999), é um dos maiores dilemas da sociedade, pois à medida que se quer uma sociedade mais justa e igualitária, a realidade se mostra cada vez mais problemática. Um dos motivos é a redução do papel do Estado em prol do mercado, o que leva a desacreditar na noção de direitos, de igualdade e justiça, e abre espaço para desigualdades e exclusão social. Telles indica que é preciso pensar os direitos sociais a partir dos problemas e questões que vão se colocando e não de suas fragilidades.

1.2 DIREITO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL: DA NEGAÇÃO A SUA AFIRMAÇÃO

Durante todo o desenvolvimento histórico das sociedades ocidentais e outras, as crianças e adolescentes sofreram ao ocupar uma posição desprivilegiada nas relações de

poder, ficando a mercê do poder exercido pelo adultocentrismo que foi e, ainda é, reproduzido na trama social.

A história em torno dos direitos da criança e do adolescente é marcada por profunda negligência e abandono. No Brasil, nos séculos XIX e XX, a criança “[...] carecia da proteção do Estado e precisava ser ‘corrigida’ ou ‘reeducada’.” (RIZZINI, 2008, p. 45). Eram vistos como perigosos, mas não todas as crianças, apenas as pobres.

Entre os séculos XVIII e XIX prevaleciam as práticas caritativas no atendimento às crianças pobres, que se materializavam nas Casas dos Expostos ou “Roda dos Expostos”, instituições que abrigavam crianças abandonadas.

Na Roda dos Expostos, seguindo a tradição portuguesa, o órfão acolhido era criado pela ama de leite até os três anos. Quando maiores, a instituição procurava empregá-los. No caso dos meninos, como aprendizes, e das meninas, como domésticas. Até este momento o Estado não tinha participação na assistência.

Entretanto, os higienistas e demais moralistas eram contra as práticas caritativas e o alvo foram as Rodas dos Expostos. Entendiam ser uma afronta à moralidade, pois incentivava uniões ilícitas, as quais resultavam em crianças que eram abandonadas nestas casas.

Além disso, notou-se, por parte dos médicos (higienistas), o problema da mortalidade infantil, especificamente vinculada à desnutrição e falta de higiene disponibilizadas, principalmente, nas conhecidas Casa de Expostos.

A assistência destinada à infância pobre, às crianças abandonadas e delinquentes, como eram chamados, era basicamente asilar. Para atingir as crianças que viviam com suas famílias, com o propósito era ensinar como cuidar dessas crianças, eram utilizados a escola e os atendimentos médicos. Em relação à justiça e seus instrumentos de regulação, também eram insuficientes. Acreditava-se que o Brasil estava doente, mas que haveria cura, desde que fosse saneado.

É neste cenário que os juristas entram em cena. É firmada uma aliança entre Justiça e Assistência. Tal aliança está alicerçada na lógica filantrópica, que visava ao saneamento moral e tinha a função de regular e enquadrar os indivíduos, “[...] desde a infância, à disciplina e ao trabalho.” (RIZZINI, 2008, p. 125).

A Justiça tinha como alvo “[...] a infância pobre que não era contida por uma família considerada habilitada a educar seus filhos, de acordo com os padrões de moralidade vigentes.” (RIZZINI, 2008, p. 130). As crianças pobres que se encaixavam nesta definição eram objeto de intervenção judicial, sendo chamadas de “menores”. Cabia ao Estado o poder de atuar sobre os “menores” e suas famílias.

As medidas tomadas não tinham o objetivo de proteger as crianças, mas sim a sociedade, uma vez que os “delinquentes” ameaçavam a ordem social. As medidas visavam o controle da população pobre, e para isso foram criadas leis de proteção e assistência ao “menor”, os tribunais para “menores” e o sistema de liberdade vigiada. Eram medidas repressivas que se davam por meio de intervenção policial. O simples fato de ser pobre era motivo para ser enquadrado nas ações da Justiça-Assistência.

Tais ações são decorrentes da criminalização da questão social. Como afirma Ianni (2004, p. 97), quando diz que “[...] no pensamento social brasileiro a suspeita de que a vítima é culpada, [...] a ‘miséria’, a ‘pobreza’ e a ‘ignorância’ parecem estados de natureza, ou de responsabilidade do miserável, pobre, analfabeto.” Pois não se procura responder quais as relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais. Ao criminalizar o outro, protege-se a ordem social estabelecida. No século XX, torna-se habitual o uso do termo “menor” como categoria jurídica e socialmente construída para indicar a infância pobre, abandonada e delincente. Conforme escreve Rizzini (2008, p. 134), “Ser menor era carecer de assistência, era sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade.”

Acreditava-se que a melhor forma de “corrigir” os “menores” era encaminhá-los para o trabalho. Um exemplo claro disso eram as escolas de prevenção ou preservação, nas quais os “menores” recebiam instruções básicas e eram encaminhados para o trabalho, com jornadas de oito horas diárias.

A década de 1920 caracteriza-se pelo crescimento da participação do Estado na área da assistência à infância. No ano de 1927 surge o primeiro Código de Menores, que tinha como objetivo consolidar as leis de assistência e proteção a “menores”. Neste Código, o objeto da lei é o “[...] ‘menor’ de ambos os sexos, abandonado, ou delincente, que tiver menos de 18 anos de idade.” (VERONESE, 1999, p. 27).

O eixo predominante desta legislação menorista era a correção. Assim, era imprescindível educar, disciplinar, física, moral e civicamente as crianças. O Código, segundo Veronese (1999, p. 28),

Instituiu uma perspectiva individualizante do problema do “menor”: a situação de dependência não decorria de fatores estruturais, mas do acidente da orfandade e da incompetência de famílias privadas, portanto culpabilizava de forma quase exclusiva a desestrutura familiar. O problema tornava-se público pelo somatório de dramas individuais e a solução residia na institucionalização das crianças e jovens que, isolados em supostas instituições educacionais, teriam lá reconstituídas sua identidade e predisposição à conformidade aos cursos esperados de sociabilidade.

Entretanto, com o objetivo de se resolver o problema do “menor”, o qual significava um controle extremo pelo Estado para com os mesmos, ao acrescentar a partícula “[...] ou em perigo de o ser”, conforme salienta Rizzini (2008, p. 141), supracitado Código abria precedente para que, em nome da lei, qualquer um fosse enquadrado, pois “[...] uma simples suspeita, uma certa desconfiança, o biotipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que fosse sumária e arbitrariamente apreendido.” (RIZZINI, 2008, p. 142).

Neste período, a educação era limitada a uma parcela da população. A elite vivia, assim, uma contradição, pois, ao mesmo tempo em que dava educação ao povo, também queria manter seus privilégios. Por conseguinte, instruía para o trabalho ao passo que vigiava e mantinha o controle.

A educação como chave para a civilização era certamente um paradoxo a ser enfrentado. [...] no nosso caso, quando se impôs a necessidade de “educar o povo”, cuidou-se de fazê-lo com muita cautela. A opção pela priorização de uma política que nitidamente dividia crianças de menores, destacando-se o segmento representado como “pervertido ou em perigo de o ser...”, reflete as contradições [...] de se promover a educação, porém limitando seu acesso a uma determinada parcela da população (RIZZINI, 2008, p. 145).

O fato de a educação não ser para todos significava que não se queria que a população tivesse consciência de seus direitos. A educação era usada “[...] como antídoto à ociosidade e à criminalidade e não como instrumento que possibilitasse melhores chances de igualdade social.” (RIZZINI, 2008, p. 144). Assim, conforme salienta Carvalho (2008), enfatiza-se a cidadania para alguns e vetava-se para a maioria.

Para atingir a reforma almejada entendia-se ser preciso sanear o país, identificando-se na pobreza (no feio, no sujo, no negro, no vício, no crime [...]) o foco para a ação moralizadora e civilizadora a ser empreendida. Sob o comando da filantropia – expressão do amor à humanidade característica da época – julgou-se estar combatendo os embriões da desordem, através da imposição da assistência aos pobres. Percebeu-se na intervenção do Estado a força necessária para a demanda criada de restauração da ordem social. O pobre, estigmatizado como promotor da desordem, é, sem resistências, ou, por via das dúvidas, sempre em perigo de o ser... (RIZZINI, 2008, p. 151).

Na década de 1940 foram criados órgãos relacionados à infância: o Departamento Nacional da Criança (DNCr), o Serviço de Assistência a ‘Menores’ (SAM) – que se preocupava com o combate e prevenção da criminalidade infanto-juvenil e cuja finalidade consistia em velar pela unidade e uniformidade de ação na prestação de proteção a “menores” – e a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

De acordo com Siqueira (2008, p. 76),

[...] foram órgãos [...] cujas atuações reforçaram práticas que conformam a cultura política brasileira e determinam os padrões de relação entre o Estado e a sociedade civil em nosso país: patrimonialismo, clientelismo, benesse, tutela e favor, primordismo, e autoritarismo do Estado.

Porém, o SAM não conseguiu cumprir com suas finalidades, pois sua estrutura era intransigente, não apresentava autonomia e nem flexibilidade, assim como os métodos de atendimento utilizados eram inadequados, levando a revoltas por parte dos que deveriam ser orientados. Mesmo sendo um fracasso, a lógica do SAM foi incorporada nas políticas da instituição que a sucedeu, a internação em instituições totais (VERONESE, 1999).

De fato, em 1964, o SAM foi substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a qual baseava-se numa nova concepção de reeducação do “menor”, voltada ao apoio à família e à comunidade. No entanto, seu caráter continuou o mesmo: assistencial e com prática desenvolvida de modo correccional e repressivo. Nos estados foram criadas as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBENS) – unidades estas que se caracterizaram como instituições de internamento fechadas e violentas. Seja como for, a questão da criança não é mais responsabilidade de entidades privadas e de poucos órgãos estatais, sendo enquadrada nos objetivos da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que era de responsabilidade da FUNABEM.

Entretanto, como apresenta (VERONESE, 1996, p. 35),

A PNBEM e, por conseguinte, a própria FUNABEM, serviram como instrumentos de controle na sociedade civil. E não só. A política institucional que o Brasil vinha adotando demonstrava-se, pelo crescimento do número de crianças marginalizadas, além de ineficiente, também incapaz de reeducá-las, haja vista o estilo metodológico nelas empregado, no qual a criança era mero sujeito passivo, cliente de uma pedagogia alienada.

As instituições que acolhiam crianças foram denominadas por alguns autores como “instituições totais”. Segundo Goffman (1987 apud WEBER; KOSSOBUDZKI, 1996. p. 28), estas instituições eram “[...] como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada.”

As críticas a estas instituições são muitas, pois eram espaços onde as crianças dividiam espaço com adultos, não tinham um local onde pudessem ter privacidade, não havia locais para as necessidades individuais, com raras ocasiões para a troca de afeto, o que afetava no desenvolvimento do sentimento de integridade e de identidade (WEBERKOSSOBUDZKI, 1996).

Outra crítica diz respeito à limitação para o convívio em sociedade, pois eram instituições fechadas, onde todas as atividades e atendimentos eram oferecidos dentro dela. Esta situação leva ao que Goffman (apud WEBER; KOSSOBUDZKI 1996, p. 44) chama de massificação do eu, já que “[...] suprime o senso crítico, a criatividade e a capacidade de iniciativa das crianças, pois elas acabam sempre fazendo o que os outros enquanto instituição, mandam e não o que elas desejam em determinado momento.” Tais situações levam ao processo de perda de identidade.

Tendo em vista as transformações que vinham ocorrendo na sociedade, em 1979 é criado o novo Código de Menores, que se preocupava com os “[...] ‘menores em situação irregular’ e dizia respeito ao menor de 18 anos de idade que se encontrava abandonado materialmente, vítima de maus-tratos, em perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta e ainda o autor de infração penal.” (VERONESE, 1999, p. 35).

O Código de 1979 foi uma reedição do Código anterior. Em virtude disso, foi também alvo de muitas críticas. Azevedo Marques considerava que tal Código representava um retrocesso de mais de 50 anos, pois colocava o “menor” em situação pior a de um criminoso adulto, que não pode ser preso, a não ser em flagrante. Outro ponto criticado é quanto aos poderes delegados à autoridade judiciária, assim como o fato da lei permitir aplicação de medidas a acusados, sem provas. Só era aberto processo se a família do acusado tivesse um advogado para tal. Isso significava que os pobres ficariam sem defesa (RIZZINI, 1995).

No processo de redemocratização do país iniciado na década de 1980, tem-se um novo cenário de possibilidades na efetivação dos direitos da infância e da juventude, já que o Código de 1927 e as experiências posteriores no âmbito da proteção à criança e ao adolescente, como o SAM e a FUNABEM, foram um fracasso.

Os anos 1980 e 1990, segundo Siqueira (2008, p.76), “[...] representaram um divisor de águas na área social no Brasil posto que o processo de redemocratização do país desempenhou um importante papel na formatação legal do direitos sociais no Brasil, constituindo-se numa tentativa de construção da esfera pública.” Teve como fruto a Constituição Federal de 1988.

A sociedade civil, através de organizações e grupos nacionais e internacionais, passa a pressionar o governo brasileiro para tomar providências mais eficazes na garantia de proteção e assistência social aos meninos e meninas de rua. A situação da infância dos setores populares se agravava, inclusive em decorrência da visibilidade que adquiriram crianças e adolescentes que vagavam pelas ruas.

Os meninos de rua se tornam a face mais visível da situação da infância e juventude no país. A sociedade civil passa a se expressar de forma organizada através do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (1985), da Pastoral do Menor e da Comissão Nacional da Criança e Constituinte.

Neste período, intensifica-se um movimento de luta para garantir os direitos da criança e do adolescente, percebendo ambos como cidadãos. Esse movimento realizou amplas mobilizações e gestões junto à Assembléia Nacional Constituinte, obtendo uma grande vitória jurídica, qual seja, a inclusão do artigo 227 na Constituição Federal de 1988, que estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2008, p. 144).

Em suma, essa mobilização contribuiu para que a Constituição de 1988 conferisse às crianças e adolescentes atenção à proteção de seus direitos.

Ainda nos anos de 1980 acontece a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Nesta Convenção, diversos países assinam um documento no qual se comprometem à construção de um Estado social em que os direitos das crianças e dos adolescentes fossem assegurados e respeitados.

A partir do artigo 227, foi necessário dar continuidade ao movimento para a elaboração da lei que resultou na homologação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. O ECA tomou como ponto de partida a doutrina da proteção integral numa dimensão civil, política e social, ou seja, a pessoa pode manifestar vontades caso queira explicitar que suas necessidades básicas foram ameaçadas ou violadas, abrangendo crianças e adolescentes.

O ECA, Lei 8069/90, traz consigo uma série de inovações, ao subsumir como doutrina a proteção integral às crianças e adolescentes. Desta forma, preconiza:

O atendimento aos direitos da criança e do adolescente deve ser encarado como prioridade absoluta, devido ao fato de (i) eles não conhecerem suficientemente seus direitos, (ii) não terem condições de suprir por si mesmos suas necessidades básicas, (iii) serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e, finalmente, (iv) possuírem um valor intrínseco (são seres humanos integrais em qualquer fase de seu desenvolvimento) e um valor projetivo (são portadores do futuro de suas famílias, de seus povos e da espécie humana) (COSTA, 2008, s/p.).

As crianças e os adolescentes passam a ser concebidos como sujeitos de direitos. Esses direitos devem ser garantidos e compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado, conforme estabelece o art. 4º:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2006, p. 38).

Conforme apresenta Costa (2008), o conjunto dos direitos fundamentais se divide em três: o direito à sobrevivência (vida, saúde, alimentação), o direito ao desenvolvimento pessoal e social (educação, cultura, lazer e profissionalização) e o direito à integridade física, psicológica e moral (dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária). Tais direitos devem ser promovidos pelas gerações adultas.

O estatuto inova também ao garantir, em seu art. 19, o direito à convivência familiar e comunitária:

Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (BRASIL, 2006, p. 40).

O art. 86 do ECA dispõe sobre a política de atendimento nos seguintes termos: “A política de atendimento dos direitos da criança e adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 2006, p.53).

Em especial, o Estatuto inova quanto à política de atendimento, ao criar os Conselhos Tutelares e de direito. A política de atendimento está dividida em quatro linhas de ação, e são conduzidas pelas seis diretrizes da política de atendimento, “[...] que nos dão os princípios estruturadores do sistema de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.” (COSTA, 2008, s/p)⁴.

A efetivação da doutrina da proteção integral requer um conjunto de ações, que são: políticas sociais básicas (direito de todos e dever do Estado, como educação e saúde), políticas de assistência social (para quem dela necessitar, como os programas de transferência de renda), políticas de proteção especial (para quem tem seus direitos violados ou ameaçados,

⁴ A Política de Atendimento. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaeAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/7e182eb6-075b-4064-9550-d7c08701a19f/Default.aspx>. Acesso em: 02/05/10.

programas de alta complexidade, como as Entidades de Acolhimento Institucional⁵ (abrigos), políticas de garantia de direitos (para quem precisa de proteção jurídico-social, como uma ação no Ministério Público). Estas ações devem ser articuladas entre Estado e sociedade, e estão previstas no art. 87⁶ do Estatuto. Costa (2008, s/p) exemplifica:

Quando uma criança ou adolescente está atendido adequadamente por sua família e pelas políticas sociais básicas, podemos afirmar que seu direito à proteção integral está assegurado.

Quando uma criança ou adolescente se encontra em estado de necessidade temporária ou permanente, ele passa a ser credor de atendimento pela política de assistência social.

Quando uma criança ou adolescente se encontra diante de uma situação que ameaça ou viola sua integridade, ele precisa com urgência de proteção especial.

Finalmente, quando uma criança ou adolescente se encontra envolvido num conflito de natureza jurídica, sua proteção integral requer o acionamento das políticas de garantia de direitos.

As ações são parametradas pelas diretrizes da política de atendimento, a saber: o princípio da descentralização, da participação, da focalização, da sustentação, da integração operacional e o princípio da mobilização, presentes no art. 88⁷ do ECA.

O Estatuto trouxe novas perspectivas para o atendimento de crianças e adolescentes que estão sob medida de proteção em programas de abrigo, pois as “instituições totais” não possuem mais respaldo legal, e os atendimentos devem ser realizados de forma personalizada, com pequenos grupos.

Como destaca Souza (2006), a execução da política de atendimento é de responsabilidade dos órgãos governamentais e não governamentais, nos níveis federal, estadual e municipal, os quais devem agir de forma articulada.

Entretanto, ainda segundo Souza (2006, p. 145),

⁵ O termo “Entidades de Acolhimento Institucional” designa as instituições de abrigo previstas como uma das medidas de proteção do ECA.

⁶ São linhas de ação da política de atendimento: I – políticas sociais básicas; II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2006, p. 53).

⁷ São diretrizes da política de atendimento: I – municipalização do atendimento; II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular partidária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 2006, p. 53).

Uma das primeiras dificuldades de operacionalização do Estatuto é a falta de oferta de serviços que viabilizem uma proteção mais abrangente e diversificada. Em face disso, observa-se que as medidas que promovem rupturas com o grupo familiar, como o abrigo em entidade, são preferencialmente utilizadas, apesar da advertência do Estatuto quanto a seu caráter de excepcionalidade.

Tendo como premissa principal a proteção integral e a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, foi criado o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Este sistema constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

O Sistema de Garantia de Direitos está organizado a partir de três eixos centrais: o primeiro é o Eixo da Defesa dos Direitos Humanos; o segundo eixo é o da Promoção dos Direitos; e o terceiro é o eixo do Controle e Efetivação dos Direitos, que compreendem:

Eixo da Defesa dos Direitos Humanos: os órgãos públicos judiciais; ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social.

Eixo da Promoção dos Direitos: A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: 1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; 2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; 3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

Eixo do Controle e Efetivação do Direito: realizado através de instâncias públicas colegiadas próprias, tais como: 1) conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; 2) conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e 3) os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso de forma geral, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas⁸.

O ECA estabelece uma articulação entre o Estado e a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos e a criação dos Fundos, que são geridos pelos Conselhos de Direitos. Descentraliza-se a política através da criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em nível municipal, estadual e nacional, os quais são órgãos deliberativos, sendo assegurada a participação popular de forma paritária por meio de organizações representativas.

O art. 131 do ECA define ainda a criação do Conselho Tutelar como Órgão Permanente e Autônomo, e que tem como função zelar pelo cumprimento dos direitos da

⁸ Sistema de Garantia de Direitos. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sgd/. Acesso em: 08/05/10.

criança e do adolescente. O Estatuto estabelece que cada município deve ter no mínimo um Conselho Tutelar (composto de 5 membros, escolhidos pela comunidade local). Os conselheiros tutelares têm como função incluir crianças e adolescentes em programas de apoio social, financeiro e educativo; fiscalizar entidades e tais programas; acionar o Ministério Público e Autoridade Judiciária para a garantia de direitos; assessorar o poder público no orçamento para programa de atendimento; aplicar medidas de proteção com relação à família, educação e saúde; e também requisitar serviços públicos necessários.

Desta forma, ressalta-se que, para a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes respaldados no ECA, são necessárias políticas e ações articulações entre os diferentes atores do Sistema de Garantia dos Direitos.

1.3 AS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO NO ECA E A SUA REALIDADE

Institui-se no art. 23 que “[...] a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar.” (BRASIL, 2006, p. 42). Ademais, que no caso de necessidade, a família deverá ser incluída, obrigatoriamente, em programas oficiais de auxílio.

Contudo, o que está previsto no ECA não vem sendo cumprido, pois, conforme mostra a pesquisa “Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁹, o principal motivo de ingresso em abrigo tem sido a carência de recursos materiais da família/responsável (pobreza) (SILVA, 2004).

Com efeito, de acordo com o Art. 98 do ECA,

As medidas de proteção às crianças e adolescentes são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
III- em razão de sua conduta (BRASIL, 2006, p. 58).

O encaminhamento de crianças e adolescentes para serviços de acolhimento (abrigos) deve ser entendido como uma medida protetiva, com caráter excepcional e provisório,

⁹ Estamos utilizando como referência a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) datada de 2004, única pesquisa nacional existente até o momento.

utilizada como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. A este respeito, o art. 101 complementa:

Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - abrigo em entidade;

VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (BRASIL, 2006, p. 58).

Porém, segundo pesquisa já citada e realizada pelo IPEA, a provisoriedade não vem sendo respeitada. Esta aponta que mais de 50% das crianças e adolescentes abrigados permanece mais de dois anos nas instituições. No entanto, conforme o art. 101 do Estatuto, a medida de abrigo só deveria ocorrer quando não há outra alternativa, ou seja, ser evitada ao máximo. Entretanto, esta medida vem sendo tomada de forma indiscriminada, como mencionado pela pesquisa do IPEA.

Segundo Costa (2008, s/p), uma “[...] grande alternativa para evitar o abrigamento indevido das crianças e adolescentes é contar na rede local de atendimento com um bem estruturado serviço de orientação e apoio sócio-familiar”. Em Florianópolis há programas de atendimento às famílias, entretanto, sabe-se que não funciona como deveria, uma vez que não acompanham a todas as famílias que necessitam.

Para o funcionamento das entidades de acolhimento, o ECA prevê no art. 91, que:

As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual deve comunicar o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

Parágrafo Único – será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas (BRASIL, 2006, p. 55).

As instituições de acolhimento institucional devem seguir as seguintes orientações que estão previstas no art. 92 do ECA:

As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII - participação na vida da comunidade local;
- VIII - preparação gradativa para o desligamento;
- IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Parágrafo único. O dirigente de entidade de abrigo e equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito (BRASIL, 2006, p. 55).

Como pode-se depreender do art. 92, o ECA entende que as entidades de acolhimento devam ter medidas para o fortalecimento e manutenção dos vínculos afetivos entre crianças e adolescentes e suas famílias, quando não forem impedidos judicialmente. Essas medidas incluem visitas dos familiares e o não-desmembramento de irmãos abrigados.

Porém, segundo a pesquisa referendada anteriormente, os abrigos, em sua maioria, realizam as visitas; entretanto, muitas instituições possuem horários fixos para as mesmas, o que pode inviabilizá-las (SILVA, 2004). Quanto ao não-desmembramento de irmãos, em nível nacional vem sendo respeitado, segundo os dados dessa pesquisa. No entanto, quando analisamos as entidades de acolhimento institucional de Florianópolis, conforme pesquisa de campo realizada para esse Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)¹⁰, constata-se que os irmãos acabam ficando separados devido à forma como as instituições foram organizadas – por faixa etária e sexo.

Em Santa Catarina, segundo Souza (2006), devido à escassez de programas e de políticas voltadas para o público infante-juvenil, nos últimos anos ocorreu um crescimento no número de abrigos, os quais têm como mantenedoras organizações não-governamentais.

O ECA é uma legislação que se ocupa dos direitos das crianças e adolescentes. Ele surge da necessidade de passagem da condição de “menores” para a de cidadãos. Entretanto, a mera existência das leis que proclamam os direitos sociais não é suficiente para mudar as estruturas, pois são necessárias políticas sociais eficazes, que consigam garantir os direitos já positivados (VERONESE, 1999).

¹⁰ Pesquisa “Levantamento de Dados Sobre a Garantia do Direito à Convivência Familiar das Crianças e Adolescentes Abrigados em Florianópolis em 2010”, realizada pela autora entre abril e maio de 2010.

A conquista do ECA para a área da infância e adolescência é indiscutível. Contudo, 19 anos de existência ainda não foram suficientes para sua real efetivação, pois a política de atendimento apresenta inúmeras dificuldades para sua implementação. A maior delas, segundo Siqueira (2008, p. 85), talvez “[...] seja o exercício de diálogo entre os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que conseqüentemente dificulta o acompanhamento, a fiscalização e a própria execução da política”.

1.4. PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Partindo do entendimento apresentado na Constituição, e reafirmado no ECA, quanto ao papel da família e da sociedade no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, e tendo em vista assegurar essa convivência, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), juntamente com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovaram, em 13 de dezembro de 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), cujo objetivo principal visa à formulação e implementação de políticas públicas que possam assegurar a garantia do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo.

Tal plano se apresenta como uma mudança de paradigma, uma vez que nele se busca romper com a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes em prol do fortalecimento da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários, como prevê o ECA.

São objetivos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária:

1. Ampliar, articular e integrar as políticas, os programas e os projetos de apoio sócio-familiar para a promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária;
2. Difundir uma cultura de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária;
3. Proporcionar, por meio de apoio psicossocial adequado, a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar e comunitário, considerando os recursos e potencialidades da família natural, da família extensa e da rede social de apoio;
4. Fomentar a implementação de Programas de Famílias Acolhedoras;

5. Assegurar que o Acolhimento Institucional seja efetivamente utilizado como medida de caráter excepcional e provisório, adequado aos princípios, diretrizes e procedimentos estabelecidos pelo ECA;
6. Fomentar a implementação de programas para promoção da autonomia do adolescente e/ou jovem egressos de programas de acolhimento;
7. Aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional;
8. Assegurar estratégias e ações que favoreçam mecanismos de controle social e mobilização, na perspectiva de implementação do Plano Nacional;
9. Aprimorar e integrar mecanismos para o co-financiamento, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, das ações previstas no Plano (BRASIL, 2008, p. 56).

Ademais, o Programa tem como diretrizes norteadoras:

1. Centralidade da família nas políticas públicas;
2. Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família;
3. Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de dificuldades;
4. Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais;
5. Fortalecimento da autonomia do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida;
6. Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade nos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes;
7. Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional;
8. Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente;
9. Controle social das políticas públicas (BRASIL, 2008, p. 52).

Quanto à definição de família, o PNCFC reitera o que a Constituição Brasileira de 1988 define em seu art. 226, parágrafo 4º: “[...] entende-se como entidade familiar a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes.” (BRASIL, 2008, p. 144). Esta definição vai ao encontro da concepção presente no art. 25 do ECA, que define família como “[...] comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.” (BRASIL, 2006, p. 42). Entretanto, afirma-se no Plano que estas definições não dão conta de compreender os vínculos familiares e comunitários, pois a família está em constante transformação. É preciso um entendimento mais amplo, que abarque além da relação parentalidade/filiação, outras relações de parentesco, como as famílias extensas, bem como os diferentes “arranjos familiares”.

Em relação à convivência familiar, o Plano Nacional reconhece a importância da família no desenvolvimento das crianças e adolescentes. Entende-se que o ambiente familiar/afetivo constitui a base para o desenvolvimento de crianças e adolescentes de forma saudável, assim como à imposição de limites, de autoridade e de realidade, quanto ao cuidado e à afetividade são importantes para a construção da subjetividade e desenvolvimento das habilidades necessárias para a vida em sociedade.

No Plano são apresentados os pensamentos de alguns autores, como Bowlby (1988), Dolto (1991), Nogueira (2004), Pereira (2003), Spitz (2000), Winnicott (1999), para fundamentar a discussão quanto às conseqüências da separação familiar para crianças e adolescentes. Partindo dessas concepções, o PNCFC reconhece que:

A separação da criança e do adolescente do convívio com a família, seguida de institucionalização, pode repercutir sobre o seu desenvolvimento, sobretudo quando não for acompanhada de cuidados adequados, administrados por um adulto com o qual possam estabelecer uma relação afetiva estável, até que a integração ao convívio familiar seja viabilizada novamente (BRASIL, 2008, p. 24).

O Plano também discute a questão das Entidades de Acolhimento Institucional (abrigos) quanto ao abrigamento de crianças e adolescentes que, tendo o ECA como norteador das ações, devem ser uma medida excepcional e provisória, bem como a promoção do direito a convivência familiar nestes espaços.

O Plano reafirma a importância do direito à convivência familiar e comunitária, conforme já preconiza o ECA. Ressalta a relevância deste direito a fim de evitar o acolhimento. Caso seja inevitável o afastamento da criança ou do adolescente de seu lar, este indica ações para as entidades de acolhimento institucional no intuito de fortalecer os vínculos familiares procurando evitar a institucionalização.

II - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA PESQUISA

2.1. O CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO DOS ABRIGOS EM FLORIANÓPOLIS

A cidade de Florianópolis, segundo informações obtidas no site do Tribunal de Justiça de Santa Catarina¹¹ e de contato feito com um profissional que responde pelo Cadastro Único e Informatizado de Adoção e Abrigos (CUIDA)¹², conta com sete entidades de acolhimento institucional.

Estas instituições estão distribuídas em diferentes regiões do município, dispostas da seguinte forma¹³: duas instituições atendem somente meninos na faixa etária de 6 a 18 anos incompletos; um abrigo atende a meninas de 06 a 18 anos incompletos; dois abrigos atendem a crianças de ambos os sexos e com faixa etária de 0 a 06 anos; um atende a meninas e meninos de 06 a 18 incompletos e uma instituição oferece atendimento a crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, de ambos os sexos, com o vírus HIV.

Segundo a pesquisa realizada para a redação deste trabalho monográfico, intitulada, “Levantamento de Dados Sobre a Garantia do Direito à Convivência Familiar das Crianças e Adolescentes Abridados em Florianópolis em 2010”¹⁴, do universo de entidades de acolhimento pesquisadas (06)¹⁵, todas são de natureza não-governamentais.

Uma reflexão sobre esse processo mostra-se sobremaneira válida, uma vez que as Organizações Não Governamentais (ONGs) ganham maior expressão a partir da década de

¹¹ O site <http://cgj.tj.sc.gov.br/ceja/abrigos.htm> oferece uma lista com todas as entidades de acolhimento do Estado de Santa Catarina, entretanto, não está atualizada. Para a elaboração deste trabalho, a confirmação dos dados oferecidos pelo site foi feita por profissional responsável pelo Cadastro Único e Informatizado de Adoções e Abrigos (CUIDA).

¹² O CUIDA – Cadastro Único Informatizado de Adoções e Abrigos – foi instituído através do Provimento 12/2005, de 20 de outubro/2005. É um sistema de informações acerca de pretendentes à adoção, inscritos e habilitados em Santa Catarina, de entidades de abrigo e de crianças e adolescentes abrigados ou em condições de colocação em família substituta. Tem por objetivo agilizar os procedimentos relativos ao encaminhamento de crianças e adolescentes para adoção e racionalizar a sistemática de inscrição de pretendentes à adoção evitando a multiplicidade de pedidos. A alimentação dos dados deste cadastro é feita pelas entidades de acolhimento e pela Justiça da Infância. Para mais detalhes, veja-se <http://cgj.tj.sc.gov.br/ceja/>.

¹³ Estas informações foram fornecidas pelo Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente (CMDCA) de Florianópolis. Porém, quando da realização da pesquisa, nesta lista ainda não estava constando uma nova entidade que iniciou suas atividades no dia 01 de abril do corrente ano. A secretária executiva do CMDCA informou sobre esta entidade, pois a mesma se encontra em fase de transição.

¹⁴ Conforme mencionado anteriormente, referida pesquisa foi realizada entre abril e maio de 2010 pela autora desde trabalho e contou com a participação de Assistentes Sociais das Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis, Justiça da Infância e da Juventude da Comarca da Capital, Promotoria da Infância e Juventude e Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (membro do Grupo de Apoio à Adoção de Florianópolis – GEAAF).

¹⁵ Para a pesquisa, todas as entidades de acolhimento institucional foram contatadas. Entretanto, a profissional de uma instituição não conseguiu responder a pesquisa em tempo hábil, devido a problemas que a instituição vem enfrentando. Por este motivo, os dados apresentados serão de seis abrigos, contudo, um profissional responde por duas entidades de acolhimento.

1970, quando tem início o processo de reestruturação do capital. Sob orientação dos princípios neoliberais, verificou-se a flexibilização dos mercados, das relações de trabalho, da produção, privatização em nome da eficiência, da produtividade e da qualidade e o afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais (MONTAÑO, 2007). Transfere-se a produção de bens e serviços, antes estatais, ao setor privado, incluindo-se aí as políticas sociais.

Historicamente, as ONGs foram criadas no Brasil no final dos anos 1970, com o apoio de Cooperação Internacional para realizarem um trabalho voltado para a assessoria e apoio aos movimentos populares, engajadas na luta pela multiplicação e fortalecimento dos movimentos políticos da sociedade civil (QUIROGA, 2001).

Contudo, a partir dos anos 1990, tais organizações sofreram diversas transformações. Algumas encerraram suas atividades devido à redução da Cooperação Internacional, além da criação de outras que se apresentaram com perfis diferenciados.

Quiroga (2001, p. 55) denomina estas organizações de “ONGs de 2º geração”, e aponta que, marcadas pelas condições de seu tempo, nascem:

- Com a preocupação de visibilidade social;
- Com suas fontes de financiamento ligadas aos governos nacionais e locais, através de parcerias para a gestão de políticas públicas e a iniciativa privada;
- São majoritariamente profissionalizadas com quadros técnicos de recursos humanos, administração, finanças, comunicação, marketing etc.;
- Definem-se por áreas temáticas e públicos específicos.

As modificações econômico-produtivas que alteraram o mundo do trabalho e as condições de emprego e proteção social, assim como as mudanças no Estado para com suas políticas, fizeram aumentar de forma considerável a criação de ONGs¹⁶ com o objetivo de preencher o vácuo deixado pelo Estado, oferecendo serviços e assistência à população pauperizada.

Segundo Lemke (2006, p. 30),

Com o recuo do Estado há o incentivo para que essas instituições operacionalizem determinados serviços sociais e políticas sociais, como por exemplo, a Assistência Social. Como força de trabalho utilizam a de voluntários, normalmente, pessoas interessadas em ajudar, envoltas num sentimento de caridade e compaixão, muitas vezes alimentado pela religião, pelas campanhas televisivas e pelo Estado.

¹⁶ Aqui nos referimos ao aparecimento das ONGs de 2º geração – transformadas. Quiroga (2001) elenca as características da situação contemporânea: o reaparecimento da filantropia; a metamorfose das ONGs; as redes nacionais e internacionais.

Segundo Carvalho (1999, p. 136) as “[...] instituições e [os] grupos neoliberais passaram a valorizá-las com uma perspectiva utilitarista, assinalando a relevância das suas atividades para reduzir problemas, tensões e conflitos associados ao aumento de necessidades e demandas insatisfeitas”. Porém, o aumento das necessidades se dá devido à diminuição do papel do Estado, tanto no repasse de recursos, como na diminuição de programas sociais.

Já segundo Silva (2004, p. 137), a “[...] responsabilidade social das empresas, a reedição do voluntariado e as ‘novas’ solidariedades constituem importantes expressões das relações entre Estado e Sociedade.”

O atendimento de crianças e adolescentes é privilegiado pelas ONGs, apresentando crescimento a partir de 1990 (CARVALHO, 1999). O mesmo autor sustenta que, “[...] as ONGs parecem constituir organizações formais, envolvidas em questões de interesse público, independentes de órgãos governamentais, sem fins lucrativos, dotadas de autonomia e de capacidade decisória independente.” (CARVALHO, 1999, p. 139).

Já Sposati (apud CARVALHO, 1999, p. 141) afirma que ONGs, *strictu sensu*, teriam as seguintes características:

Tenderiam a apresentar uma alta qualidade técnica, na medida em que congregam intelectuais e especialistas na sua área de atuação, com uma trajetória significativa de participação política e um efetivo compromisso com os princípios e objetivos da entidade. Integram redes nacionais e internacionais orientadas para a conquista de ideais comuns e, tendo de enfrentar situações complexas para se ajustar às pautas técnicas e econômicas das agências de financiamento, investem em uma reciclagem permanente dos seus profissionais, na avaliação de custos e do próprio desempenho institucional, de forma pouco usual no campo das instituições sem fins lucrativos.

Entretanto, tendo por base a pesquisa realizada por Carvalho (1999), constata-se que tais organizações apresentam estrutura frágil e precária, com carência material e funcional, pois a maioria delas, para se manter, necessita de voluntários, conjugando funcionários contratados e voluntários. Muitas ONGs atuam nos marcos tradicionais da filantropia e assistência, ficando na dependência de verbas e apoio governamental.

Muitas delas desenvolvem trabalhos de grande relevância para muitas pessoas, famílias e comunidades. Entretanto, “[...] as ações realizadas não atingem a gênese dos problemas sociais e das demandas advindas das classes que vivem do trabalho, não diminuem a desigualdade social e não enfrentam a pobreza em sua totalidade.” (LEMKE, 2006, p. 31).

Votando à pesquisa sobre as entidades de acolhimento em Florianópolis, constata-se que a grande maioria das entidades pesquisadas tem, predominantemente, influência religiosa, pois quatro são de origem católica, uma espírita e somente uma é laica.

Porém, isso não é uma novidade, pois é possível observar que essa forte presença de entidades religiosas nos cuidados e proteção das crianças e adolescentes é reflexo da história do país. Conforme escreve Siqueira (2008, p. 75).

A filantropia marcou a atuação privada das políticas sociais voltadas à criança e ao adolescente no país. Tradicionalmente este campo foi dominado pela Igreja Católica, que por intermédio das congregações religiosas originou o quadro de organizações sociais no país em meios do século XVI e conformou os espaços de atuação na área até metade do século XIX.¹⁷

Os dados da pesquisa ainda mostram que há dois abrigos que foram fundados antes da promulgação do ECA, sendo que quatro foram criados posteriormente. Este levantamento mostra que entre abril e maio de 2010 encontram-se abrigados 78 crianças e 19 adolescentes, nas seis entidades de acolhimento pesquisadas, conforme apontaram os próprios profissionais pesquisados.

Cabe ressaltar que somente os Assistentes Sociais do Juizado e da Promotoria da Infância e Juventude foram indagados se possuíam informações sobre o número de crianças e adolescentes que se encontram abrigados no município. Todos responderam que sim, pois possuem acesso ao CUIDA.

Para entender a dinâmica do financiamento dessas entidades perguntou-se aos profissionais como elas são financiadas, sendo que todas as seis recebem recursos por meio de convênios; cinco recebem também doações e duas citam que têm parcerias, mas não definem como elas acontecem. Somente um entrevistado cita, além dos convênios, parcerias, doações e recursos próprios, provenientes de uma atividade social. É possível observar como as entidades pesquisadas dependem de terceiros para sua manutenção, seja com recursos municipais, estaduais ou federais, seja mediante doações ou parcerias. Isso pode inviabilizar a continuidade dos trabalhos, devido à fragilidade das fontes de financiamento.

Retomando a perspectiva de direitos que está assegurada no ECA, é importante refletir sobre o papel do Estado na defesa desses direitos e a necessidade de assegurar formas de financiamento via fundos, assegurados no Plano Plurianual. De acordo com Rizzini (2006, p.52),

Denota-se aqui uma distorção no que tange às esferas pública e privada quanto a responsabilidades e atribuições. Entendemos que a assistência social é

¹⁷ A autora considera “[...] filantropia a ação de doação, de dinheiro, bens e/ou tempo, em favor de instituições ou pessoas com vistas ao bem comum. Neste campo inserem-se diversas instituições, dentre as quais as confessionais.” (SIQUEIRA, 2008, p. 86). Compartilhamos do mesmo entendimento que a autora quando se refere à filantropia.

responsabilidade prioritariamente do Estado e que qualquer iniciativa não-governamental, por melhor que seja seu desenho e impacto, sozinha não tem condições de dar conta das múltiplas demandas existentes. E não cabe a elas assumir esse papel.

Segundo Teles (apud LEMKE, 2006, p. 31), entre os anos 2001 e 2006, a União repassou mais de 13 bilhões para as ONGs, OSCIPs e Fundações, “[...] o que poderia ter sido utilizado para suprir as carências das Prefeituras e dos Estados no que tange à execução das políticas públicas geradoras de proteção social.”¹⁸

2.2. ENTRE A UTOPIA E A REALIDADE: OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E SUA EFETIVAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS

A pergunta “O que é direito para você?” foi feita para todos os participantes da pesquisa (10)¹⁹. Três entrevistados responderam que direito é um conjunto de normas e regras que regem as relações de uma sociedade; um não respondeu à pergunta; um compreende que direito é “[...] *o que é justo, aquilo que é correto.*” (ENTREVISTADO 07); um crê que é a situação que garante igualdade, e outro conclui que “[...] *são aqueles que devemos cumprir com muita dignidade, honestidade e moral.*” (sic) (ENTREVISTADO 02); três entendem que os direitos são condições básicas para exercer a cidadania com dignidade.

Nota-se uma heterogeneidade acerca do entendimento dos direitos, pois há duas tendências, a nosso ver: uma que entende os direitos no sentido do que o ECA prevê, ou seja, a defesa da dignidade para o exercício da cidadania e a necessidade de assegurar as condições de vida. Por outro lado, a segunda tendência se pauta na idéia de direito enquanto normativas sociais e no seu sentido *strictu sensu*, isto é, no sentido do direito enquanto leis e normas.

Quanto à realidade da implementação dos direitos das crianças e adolescentes previsto no ECA, a maioria dos entrevistados elenca a falta de políticas públicas como um dos principais problemas. Também apontam que é preciso um sistema articulado e eficiente, o que não se tem hoje. Outros problemas citados foram a falta de recursos, a morosidade do

¹⁸ Estes repasses de recursos estão previstos na Lei 9.790/99. Em seu art. 9º, encontra-se: “O Termo de Parceria consolida um acordo de cooperação entre as partes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio.” Disponível em: <http://www.sebraemg.com.br/culturadacooperacao/oscip/17.htm>.

¹⁹ Foram elaborados três questionários diferentes, um para as entidades de acolhimento institucional, um para Juizado e Promotoria da Infância e Juventude, e outro para a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (membro do Grupo de Apoio à Adoção de Florianópolis – GEAAF).

judiciário e a inoperância do governo municipal, estadual e federal quanto à garantia dos direitos fundamentais. Um entrevistado salienta o fato de todas as entidades de acolhimento do município estarem sob responsabilidade da iniciativa privada (ONGs).

Há muito que ser feito para garantir à criança e ao adolescente os direitos previstos no ECA. Faltam políticas públicas que garantam esses direitos. Hoje enfrentamos a carência de vagas nas creches públicas, as escolas não atendem em regime integral, há uma longa espera para atendimento com médicos especialistas e realização de cirurgias, há filas de espera nos programas de atendimento para vítimas de violência e suas famílias, entre outras deficiências (ENTREVISTADO 07).

Outro entrevistado faz uma relação com os casos que envolvem acolhimento institucional e o direito à convivência familiar e comunitária:

Há necessidade contínua de reflexão com todos os atores do Sistema de Garantia dos Direitos, sobre as capacidades técnicas de diagnóstico e acompanhamento às situações familiares, as capacidades de infra-estrutura dos municípios em viabilizar o acesso aos serviços, a compreensão sobre as conseqüências dos afastamentos, dos atendimentos nos serviços, sobre as medidas preventivas a serem executadas para prevenir ou amenizar as separações (ENTREVISTADO 10).

Para os profissionais das entidades de acolhimento institucional, perguntou-se: “Em sua opinião, quais são os limites e possibilidades da instituição para viabilizar a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes?” Obtivemos as seguintes respostas dos profissionais acerca dos limites da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes: as políticas públicas e projetos de captação de recursos que não priorizam a realidade das entidades, pois atendem a um pequeno número de crianças e adolescentes, o que não dá “visibilidade” a quem financia; a falta de garantia ao direito à saúde; as condições financeiras das entidades; a alta demanda por vagas nas instituições; a morosidade das diversas instâncias quanto aos encaminhamentos e à inexistência de uma rede de apoio às famílias. Um profissional afirma que a entidade tem limitações, porém não as cita, mas afirma que “[...] conseguem dar conta de seu papel.” (ENTREVISTADO 02). Outro entrevistado aponta “[...] ainda não conseguimos atender a todos os princípios preconizados pelo ECA [...], ainda separamos os irmãos por faixa etária.”(ENTREVISTADO 03).

Em relação às possibilidades para viabilizar a efetivação dos direitos, três entrevistados não responderam a este ponto. Os demais apontam como possibilidades: a articulação com a rede para que os atendimentos possam restabelecer os vínculos familiares; realização de cursos de qualificação para inserção social e vislumbrar políticas públicas que atendam as famílias, como:

Geração de emprego e renda, tratamento para desintoxicação e maior articulação da rede de proteção infanto-juvenil, sendo mais parceiros e ativos e menos “burocráticos”. O Estado oferecer recursos para que as entidades de acolhimento institucional possam atender com qualidade as faixas etárias e suas diferentes e singelas demandas objetivas e subjetivas (ENTREVISTADO 01).

Fica evidenciado na fala dos entrevistados o ponto principal, que é a ausência de políticas públicas no país, o que impede que muitos direitos de crianças e adolescentes previstos no ECA sejam, de fato, garantidos, como o direito à convivência familiar e comunitária, direitos que permanecem só no papel (RIZZINI, 2006).

Foi perguntado a todos os participantes da pesquisa qual a opinião deles sobre o direito à convivência familiar e comunitária. Dos profissionais entrevistados, quatro responderam que tal direito é fundamental para o desenvolvimento das crianças e adolescentes. Um entende que “[...] *não existe melhor lugar para uma criança crescer do que no seio de uma família.*” (ENTREVISTADO 04). Um entrevistado aponta que seria necessário um trabalho de prevenção junto às famílias para garantir esse direito e assim evitar a institucionalização de crianças e adolescentes; o entrevistado 07 afirma que não vem sendo cumprido, uma vez que o período de abrigamento é longo. Outro entrevistado considera que o “[...] *foco principal de qualquer política ou programa que pretenda assistir à criança e o adolescente deve ser a convivência familiar.*” (ENTREVISTADO 09). O entrevistado 10 afirmou que:

É direito em muitas situações colocado em suspenso. Garantir o direito é ação exigida que denota o seu exercício por crianças e adolescentes. O que temos observado e trabalhado para reverter é a compreensão equivocada de que determinados adultos podem decidir como e onde crianças e adolescentes irão receber “medidas protetivas” desconsiderando o direito à CFC, instalando serviços municipais em revelia a este direito, mas sob a aprovação de Conselhos Municipais dos Direitos de Crianças e Adolescentes, da Assistência Social, sob a fiscalização de Conselhos Tutelares, de Promotores Públicos, de Juízes, [...]. Encaixam crianças e adolescentes em serviços e não o necessário e exigente: como executar serviços em que o direito à CFC será efetivado? O direito do outro é então, relativizado (Grifos do Entrevistado).

Outros deixam claro que é difícil garantir este direito, seja porque as crianças e adolescentes permanecem por um tempo maior do que deveriam na instituição, porque separam os grupos de irmãos, ou pela inoperância dos programas de atendimento às famílias. Os entrevistados não comentaram a existência do PNCFC e as exigências que ele faz para garantir o direito à convivência familiar e comunitária, o que é preocupante, uma vez que as entidades devem se adequar a esses pressupostos. Mas, para isso, é necessário que os profissionais tenham entendimento da importância deste direito.

É possível observar que o direito à convivência familiar e comunitária é um tema controverso, pois alguns entrevistados acabam por responsabilizar ou culpar as famílias pelo fato de não conseguirem “[...] *assumir plenamente suas responsabilidades.*” (ENTREVISTADO 07).

A culpabilização e responsabilização das famílias são posturas praticadas há séculos. No entanto, como se pode perceber, ainda hoje, muitas situações ainda são “enquadradas” por muitos profissionais como incapacidade e inadequação da família para criar seus filhos. Dito de outra maneira, mesmo nos dias de hoje, em que as políticas existentes buscam ressaltar os direitos sociais e a garantia de condições de vida, assegurando o direito à convivência familiar, essa prática ainda persiste.

Dentre essas políticas, podemos citar a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e, decorrente desta, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)²⁰. A PNAS propõe trabalhar de forma diferenciada, objetivando fornecer serviços, benefícios de proteção básica e especial a famílias, indivíduos e grupos, assim como projetos e programas. Ela contribui para a inclusão dos usuários que necessitam de assistência, bem como o acesso a tais serviços. Por conseguinte, as ações possuem centralidade na família para a concepção e implementação de serviços e benefícios, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Segundo Rizzini (2008, p. 114), o fato da PNAS trabalhar com a matricialidade na família, “[...] centrando a política de assistência social nas necessidades do grupo familiar e na convivência familiar e comunitária, obriga seus agentes a se voltarem para o conhecimento e o fortalecimento de suas redes sociais.” A autora ressalta ainda que “[...] a idéia de territorialidade só pode ser operacionalizada com o fomento das redes sociais, conectadas aos

²⁰ A LOAS, aprovada em dezembro de 1993, regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Em seu art. 1º, dispõe: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (BRASIL, 1993). Em setembro de 2004 foi aprovada *A Política Nacional de Assistência Social – PNAS*, que organiza a matriz de operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A organização do SUAS como um sistema pressupõe a articulação da rede socioassistencial com as demais políticas públicas e com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), e elege a família como foco central de atenção. A previsão de serviços de caráter preventivo e de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, de atendimento especializado a indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos e de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes tem importância basilar no que diz respeito à concretização do direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2009). A PNAS tem como princípios:

“I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.” (BRASIL, 2004, p.32).

Centros de Referência de Assistência Social/CRAS e Centros de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS.”²¹ (RIZZINI, 2008, p.114).

Está posto aqui o problema que vem sendo enfrentado no município de Florianópolis, uma vez que, com base na pesquisa realizada para este trabalho, fica claro que a maior parte dos pressupostos que estão previstos em lei, decorridos 21 anos desde a promulgação da Constituição Federal, quase 20 anos do ECA, 16 anos da LOAS e 5 anos da PNAS, ainda não são cumpridos.

Assim, é notório o problema da falta de políticas e programas voltados para o atendimento às famílias, o que também se apresenta como uma preocupação por parte dos entrevistados, assim como a falta de articulação na rede de proteção. Portanto, para que o direito à convivência familiar e comunitária possa ser garantido, é fundamental frisar a importância de uma rede integrada “[...] que ofereça um atendimento integral às crianças, aos adolescentes e suas famílias. Deve estar articulada com os diversos setores das políticas sociais – assistência social, saúde, educação, habitação, planejamento, entre outros.” (RIZZINI, 2006, p. 115). Mas, como fazer uma articulação se não há programas estruturados? Ou, como oferecer um serviço de qualidade quando se tem dificuldades para garantir o básico?

Ignora-se o fato de que o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias ocorre devido aos seguintes fatores:

A inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham. O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes (RIZZINI, 2006, p. 23).

²¹ De acordo com a PNAS, são funções da Assistência Social: a proteção social básica e proteção especial. A primeira tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisição e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social básica deverão ser executados no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de forma direta e em entidades e organizações de forma indireta. A segunda é a destinada a famílias e indivíduos que se encontrem em situação de risco pessoal e social. A proteção especial divide-se em média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que possuem vínculo familiar e comunitário. Os serviços de alta complexidade são os que garantem proteção integral (ex: casas-lares), em que indivíduos necessitam ser afastados do convívio familiar ou comunitário. Alguns dos programas voltados para o atendimento das crianças e adolescentes e famílias são executados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Ainda de acordo com Rizzini (2006, p. 128), “[...] em geral, as ações que conduzem ao afastamento da criança de casa são inadequadas e pouco efetivas na superação das dificuldades que levaram à situação de vulnerabilidade.”

Segundo dados da pesquisa coordenada por Rizzini (2006, 2006, p. 128)²², nos programas nos quais há articulação entre vários profissionais, disciplinas e organizações, ocorre um aumento considerável nas chances de sucesso nos atendimentos prestados, bem como as “[...] condições dignas de vida e formas consistentes de suporte para a criação dos filhos poderiam evitar separações desnecessárias e fortalecer os elos entre criança/adolescente, família e o meio a que pertencem.”

Voltando aos dados da pesquisa, foi dirigida aos profissionais das entidades de acolhimento institucional a seguinte pergunta: “Em sua opinião quais são os limites e possibilidades da garantia do direito à convivência familiar e comunitária nesta instituição?” Quanto aos limites, os entrevistados apontaram: a falta de recursos e estrutura para atender a todas as faixas etárias; o número reduzido da equipe; a falta de acompanhamento para as famílias; a morosidade dos processos de retorno familiar ou destituição do poder familiar; o problema da organização dos programas de acompanhamento às famílias ofertados pelo município – os quais não as atendem de forma imediata, deixando-as nas filas de espera dos atendimentos e, em muitos casos, ficando entre os casos de demanda reprimida.

Quanto às possibilidades, observou-se as seguintes respostas: um entrevistado afirma que poderiam “*fazer melhor*” (ENTREVISTADO 03) pelas famílias; mas deixa de citar o que poderia ser feito. Outro indica que as crianças e adolescentes da entidade têm contato com a realidade do bairro; eles utilizam serviços e equipamentos sociais, assim como relacionam-se com pessoas da comunidade; recebem visitas das famílias – as que não possuem impedimento judicial; as crianças e adolescentes que possuem irmãos em outras instituições realizam visitas; com os jovens é trabalhada a autonomia. Um entrevistado aponta que a sociedade não compreende a realidade das crianças abrigadas, o que diminui as possibilidades de convivência comunitária, pois há pessoas que se aproximam das entidades com outras intenções que não a de proporcionar momentos de lazer para as crianças. Apenas dois profissionais não citaram possibilidades.

Em relação a este ponto, é possível observar que o trabalho das entidades está limitado devido à falta de recursos financeiros, pois estes, em sua maioria, são advindos de doações,

²² Para ter conhecimento dos diferentes programas existentes no país voltados para a garantia ao direito a convivência familiar e comunitária, consultar o livro: *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil* (RIZZINI, 2006).

conforme assinalado anteriormente, os quais não são contínuos. Também se percebe que alguns entrevistados não vislumbram possibilidades, o que demonstra que ainda não estão cientes da relevância do direito à convivência familiar e comunitária e o que ela representa para crianças e adolescentes que se encontram em entidades de acolhimento. Outro dificultador desse processo é a forma como as instituições estão organizadas.

Os atendimentos ofertados no município de Florianópolis pelas entidades de acolhimento estão dispostos por faixa etária e sexo, contrariando o documento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, intitulado, Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, pois estes limites, como foram indicados, levam à separação dos irmãos (CONANDA, 2009). O documento deixa claro que, “[...] crianças e adolescentes com vínculos de parentesco, não devem ser separados ao serem encaminhados para serviço de acolhimento, salvo se isso for contrário ao seu desejo ou interesses ou se houver claro risco de violência.” (CONANDA/CNAS, 2009. p. 20)²³. Tal situação também contraria o que está posto no PNCFC, que aponta que as entidades que oferecem serviços de acolhimento institucional devem “[...] atender ambos os sexos e diferentes idades de crianças e adolescentes, a fim de preservar o vínculo entre grupos de irmãos.” (BRASIL, 2008, p. 41).

O documento do CONANDA também sugere que a equipe técnica das entidades de acolhimento institucional realize trabalho de acompanhamento junto à família de origem ou extensa, se estas não estiverem sendo atendidas por outros serviços, para viabilizar a reintegração familiar de crianças e adolescentes e assim garantir a excepcionalidade da medida de acolhimento. Isso ainda não acontece em Florianópolis, pois foi possível observar, por meio da pesquisa de campo, que os acompanhamentos feitos às famílias são poucos e insuficientes, e são ofertados apenas pela Prefeitura Municipal.

Em um sentido diferente, Pereira (apud RIZZINI, 2006, p. 36) afirma que:

A família ocupa um papel de destaque na política social contemporânea como um importante agente privado de proteção social. [...] esta tendência está ligada à retração do Estado e ao declínio do compromisso estatal, dando lugar a um pluralismo de bem-estar, no qual outras instâncias além do Estado passam a ser provedoras de bem-estar, como o mercado, as organizações voluntárias e caritativas e a rede familiar.

A autora explica que este pluralismo é uma forma de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, segundo Pereira (apud RIZZINI, 2006, p. 36), “[...] com o

²³ Este documento está disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-e-conanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-1>.

desvanecimento das fronteiras entre esferas públicas e privadas se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com conseqüente quebra de garantia de direitos.”

Os dados obtidos em nossa pesquisa vão ao encontro da realidade vivida no país. Segundo Silva (2004), somente 5,8% dos abrigos no país desenvolvem ações para a preservação dos vínculos familiares dos abrigados, promovendo a convivência com a família de origem e não desmembrando grupos de irmãos. Apenas 14,1% das entidades de acolhimento oferecem algum tipo de apoio às famílias, seja realizando visitas domiciliares, oferecendo acompanhamento social ou encaminhamentos para inserção em programas de auxílio.

Os participantes deste estudo foram indagados sobre se a separação dos irmãos poderia gerar alguma conseqüência. Todos responderam positivamente, pois acreditam que ocasiona mais uma perda para estas crianças e adolescentes, podendo gerar traumas. Em relação a estas conseqüências, todos frisaram a importância de se preservar o vínculo afetivo dos irmãos, através de visitas.

Um entrevistado exemplifica o que foi abordado por todos:

A medida de acolhimento institucional, apesar de ser uma medida protetiva, sempre incorrerá em certa dose de sofrimento à criança e ao adolescente, uma vez que são afastados de seu meio, de suas relações e são inseridos num meio estranho gerando insegurança. A separação de grupos de irmãos, com certeza, aumenta essa dose de sofrimento e de insegurança, além de prejudicar a manutenção dos vínculos afetivos familiares, preconizado pelo ECA. A realidade de nosso município, onde as instituições de acolhimento estão estruturadas para atender crianças e adolescentes com faixa etária distinta (de zero a seis anos e a partir dos sete anos de idade), é comum acontecer essa separação. Convém salientar o esforço empreendido pelos profissionais que atuam nestas instituições, que se preocupam em promover encontros entre os irmãos acolhidos em instituições distintas, através de visitas entre eles, minimizando um pouco, o efeito da separação (ENTREVISTADO 09).

Assinale-se que, hoje, há 20 grupos de irmãos separados nos diferentes abrigos do município, de acordo com os dados dessa pesquisa. Segundo Bernal (2004), o vínculo afetivo entre irmãos, quando abrigados em instituição, poderia amenizar um pouco o desconforto na entrada para as instituições.

Segundo Meynckens-Fourez (apud CARREIRÃO, 2005, p. 47) “[...] as relações entre irmãos têm, no mínimo, três funções: uma função de afeição, de tranquilidade, de recurso; uma função de substituto parental; uma função de aprendizagem dos papéis sociais e cognitivos.”

Segundo Tostes (s/d s/p), “[...] inúmeros estudos realizados constatam que a ruptura com a família, ou ambiente facilitador, causa grandes danos no desenvolvimento da criança,

assim como torna delicado o processo de ligar-se a outras pessoas no futuro, a questão da vinculação.”²⁴

Já para Bowlby (apud BOING; CREPALDI, 2004, p. 213), a capacidade para estabelecer vínculos é considerado “[...] um componente básico da natureza humana, encontrando-se presente no neonato em forma germinal, e continuando na vida adulta e velhice.” Este mesmo autor afirma que existem provas de que as perdas geram problemas, pois, “[...] os afetos mais intensos e perturbadores provocados por uma perda são o medo de ser abandonado, a saudade da figura perdida e a raiva por não encontrá-la.” (BOWLBY, 1982, p. 88). O autor trabalha com a teoria da ligação, que é a tendência que temos de criar fortes vínculos afetivos uns com os outros, e os problemas emocionais que decorrem quando da separação ou perda desses vínculos, como ansiedade, raiva, depressão, entre outros.

Segundo Bowlby (1982, p. 122), o comportamento de ligação

É concebido como qualquer forma de comportamento que resulta em que uma pessoa alcance ou mantenha a proximidade com algum outro indivíduo diferenciado e preferido, o qual é usualmente considerado mais forte e mais sábio. Embora seja especialmente evidente durante os primeiros anos da infância, sustenta-se que o comportamento de ligação caracteriza os seres humanos do berço à sepultura. Inclui o choro e o chamamento, que suscitam cuidados e desvelos, o seguimento e o apego, e também os vigorosos protestos se uma criança ficar sozinha ou na companhia de estranhos.

Os elementos que o autor traz são importantes, pois descrevem a situação subjetiva das crianças e adolescentes abrigados, embora seja necessário relativizar esses processos, pois os sujeitos são capazes de reelaborar suas condições de vida.

Sobre o encaminhamento de crianças a entidades de acolhimento e os vínculos afetivos, Rizzini (apud ALEXANDRE; VIEIRA, 2004, p. 208)

Assinala que abandonar uma criança ou enviá-la para um abrigo é privá-la de ter uma família, onde existem intimidade e cumplicidade. Não é possível relacionar-se assim em abrigos, pois há uma proporção grande de crianças em relação a adultos. Assim, o eventual afeto recebido dos funcionários tem que ser dividido entre as crianças.

Na presente pesquisa, foi perguntado aos entrevistados se as instituições priorizam a manutenção de grupos de irmãos. Para tal pergunta, três responderam que sim, ao afirmar que, quando há vaga, a prioridade é para os grupos de irmãos; e não sendo possível, mantêm visitas periódicas. Um respondeu que não, justificando que o atendimento separa por faixa

²⁴Disponível em: http://www.estadosgerais.org/encontro/IV/PT/trabalhos/Andrea_Fabeni_Tostes2.pdf.

etária, e um afirma que a manutenção acontece de forma parcial, pois só aceitam quando houver irmãos com mais de quatro anos.

Ainda em relação aos grupos de irmãos, perguntou-se se existiam nas instituições participantes da pesquisa ações para evitar o desmembramento dos irmãos: um entrevistado respondeu que são ações parciais, pois a instituição só aceita se forem maiores de quatro anos e, além disso, dependem da existência de vagas na instituição para o acolhimento de todos. Três responderam que sim, desde que sejam da faixa etária atendida pela instituição. Um respondeu sim e não. Sim, “[...] *quando a criança completa 06 anos e aguardamos por mais alguns anos para que a sentença do juiz definir o encaminhamento das crianças.*”; e não “[...] *quando, no momento do abrigamento, existem irmãos com mais de 06 anos.*” (ENTREVISTADO 03).

A situação da separação dos irmãos também é retratada por Coelho e Hirata (2009, p. 17), em pesquisa realizada em Campinas com os serviços de acolhimento institucional. Ao perguntarem sobre “quais os motivos que levariam à dissolução de grupos de irmãos”, a pesquisa revelou que “[...] 39% apresentaram a faixa etária de um dos irmãos e 25% indicaram o sexo.”

Esses dados coincidem com os dados obtidos na pesquisa do presente estudo, bem como com o estudo de Carreirão (2005, p. 55), que já indicava a dificuldade de “[...] estabelecimento de vínculos afetivos para a construção e manutenção dos laços de união.”

Como já citado anteriormente, a separação dos grupos de irmãos não deve mais ocorrer, pois, segundo as orientações para serviços de acolhimento (2009), as entidades de acolhimento necessitam se adequar estruturalmente para receber todas as faixas etárias e ambos os sexos. As entidades têm cerca de quatro anos para se adequar aos novos parâmetros de funcionamento, embora não seja explicitada como será a participação no Estado para que essas mudanças sejam realizadas.

Também se questionou sobre as dificuldades encontradas para preservar o vínculo afetivo entre os irmãos. Uma instituição iniciou suas atividades há menos de dois meses, por esse motivo ainda não identificou dificuldades. Um entrevistado afirmou que não pensam em dificuldades, pois sempre buscam as soluções, reforçando os vínculos. Os demais apontam: falta de recurso financeiro para locomoção, distância entre as instituições, falta de pessoas para levar as crianças, de conseguir carro e motorista e de construir uma agenda regular de visitas.

De fato, as possibilidades de convivência entre os irmãos acolhidos em diferentes abrigos estão associadas às condições dos programas, os quais necessitam de veículo para o

transporte dos irmãos e de pessoal para acompanhar, o que pode ocorrer somente uma vez no mês, segundo Carreirão (2005).

Segundo dados desta pesquisa, a falta de condições dos abrigos por vezes acaba impossibilitando a efetivação do direito à convivência familiar, uma vez que a dinâmica das instituições se apresenta como um limitador do processo, pois apresentam um quadro reduzido de funcionários e recursos financeiros escassos, dificultando o desenvolvimento de atividades e de manutenção dos laços.

Foi questionado também se as condições institucionais permitem desenvolver ações para a preservação do vínculo afetivo entre os irmãos. Quatro entrevistados responderam que sim, pois as entidades dispõem de veículos para levar as crianças e adolescentes, e têm como prioridade a preservação dos vínculos afetivos; uma instituição promove a visita dos irmãos nos fins de semana, com possibilidade de pernoite, e atendem a meninos e meninas. Um entrevistado respondeu que não, uma vez que estão limitados pela falta de recursos financeiros.

Comparando as questões sobre as dificuldades para preservar o vínculo entre irmãos e se as condições institucionais permitem desenvolver ações voltadas para a preservação de tais vínculos, há uma contradição nas falas, pois, na primeira questão, os entrevistados citam a falta de carro como limitador para que as visitas ocorram, e, na segunda questão, afirmam que as entidades possuem veículo para desenvolver as ações.

Quando é inevitável a separação dos grupos de irmãos, cinco entidades de acolhimento promovem visitas nos fins de semana, feriado, datas festivas e férias escolares para que os irmãos possam manter o vínculo afetivo, inclusive havendo a possibilidade de pernoitar em algumas instituições. Somente uma instituição não promove estas ações devido às condições financeiras e de espaço, pois trabalham com a capacidade máxima de acolhimento, impossibilitando contatos mais frequentes. Quatro entrevistados afirmaram que a entidade procura manter uma periodicidade de visita de forma quinzenal, e duas colocaram que há períodos em que os grupos de irmãos se visitam mais que em outros.

A todos os participantes da pesquisa foi indagado: “O que você pensa a respeito da separação dos irmãos nas adoções?” Um profissional se posiciona contrário à separação; outro acredita que não é o ideal, mas que se deve avaliar cada caso; um pensa que, se os irmãos têm forte vínculo e forem abrigados na mesma época, não devem ser separados; mas se forem de idades diferentes e abrigados em épocas distintas, não vê prejuízo para eles na separação.

Seis profissionais afirmaram que a separação só deve ocorrer quando não houver outra possibilidade, e que, quando isto acontece, esforços devem ser feitos para que, mesmo em

famílias diferentes, haja a manutenção do vínculo entre os irmãos. Um entrevistado exemplifica tudo o que foi apresentado sobre esta questão quando diz:

Depois de esgotada todas as intervenções e não ser possível uma adoção conjunta de irmãos, pensa-se como opção. Junto com uma equipe interdisciplinar avalia-se a situação e respeitando o momento vivenciado e indicativos para o futuro ela deve ser realizada. As crianças e adolescentes são ouvidos, acolhidos e atendidos conjuntamente pelo abrigo e pelos técnicos do juizado. Tenta-se criar mecanismos que os deixem mais próximos, como por exemplo, irem para famílias que morem em um mesmo país e cidade e tenham um “compromisso moral” de manter os laços afetivos. Essas famílias também são “trabalhadas” com este intuito, de facilitar esses vínculos, porém não são obrigadas (*ENTREVISTADO 01*).

Segundo Carreirão (2005, p. 73), no que tange à separação dos irmãos, seja em diferentes instituições, ou pela adoção, “[...] constituem-se em violação de direitos à convivência familiar e comunitária.”

Quanto ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo, de acordo com Carreirão (2005, p. 147),

[...] o não desmembramento de grupos de irmãos é uma forma de se preservar o direito à convivência familiar e comunitária, respeitando-se as suas figuras de apego, as histórias familiares, os laços fraternos. As divisões de crianças e adolescentes por faixa etária e sexo colocadas pelos programas de abrigo, reiteradas pelo CMDCA e não vigiadas pelos organismos fiscalizadores arrolados no art. 95 do Estatuto seriam, então, um impedimento à convivência familiar entre os membros de uma família. Portanto, uma violação de direitos.

Observou-se que as ações para garantir o direito à convivência familiar e comunitária nas entidades de acolhimento são frágeis, pois não garantem uma periodicidade contínua do vínculo entre os irmãos. Verifica-se na fala da maioria dos entrevistados poucas referências em relação ao sentimento de pertença e a vinculação afetiva. Afirmam que ter vínculo é importante, porém as metodologias ainda apresentam-se incipientes e descontínuas, não sendo algo pertinente nas agendas das instituições.

2.3. LIMITES E POSSIBILIDADES DA PRÁTICA PROFISSIONAL NA DEFESA DOS DIREITOS À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Para os dez entrevistados foram feitas duas perguntas sobre a prática profissional. A primeira, sobre os limites e possibilidades para o exercício profissional na instituição, e a

segunda: “Quais os limites e possibilidades da sua ação profissional mediante os princípios do Código de Ética de 1993?”

Quanto à primeira questão, um profissional manifestou que em sua entidade não há limites, uma vez que respeitam e acatam as decisões tomadas pelo setor técnico, bem como têm autonomia para desenvolver o trabalho. Os demais apontam como limites: políticas sociais escassas, focalizadas e seletivas; dificuldade de compreensão por parte de dirigentes sobre o que é o Serviço Social, persistindo o olhar da caridade; dificuldade de conhecer e acompanhar as famílias; falta de recursos financeiros; convênio limitado; políticas sociais para atender as famílias insuficientes e ineficazes; falta de “[...] *compreensão do gestor acerca de como e com quem a política de assistência social deve ser implantada no Estado, [...] o que prevalece é a decisão do gestor, mesmo com argumentação contrária das equipes técnicas.*” (ENTREVISTADO, 10).

Como possibilidades elencaram: integração com a equipe interdisciplinar, com clareza no papel de cada um na instituição; melhora da estrutura organizacional; liberdade para elaboração de projetos; de poder contar com a rede de parceiros e colaboradores da instituição; livre manifestação do ponto de vista técnico; colocação de uma criança ou adolescente em família substituta por meio de adoção; adequação de função por meio de aperfeiçoamentos; investimento em cursos de formação.

Para a segunda questão, sobre a prática profissional, um dos entrevistados afirmou que em sua instituição não há dificuldades para o exercício profissional, e que sempre se busca aperfeiçoamento das ações desenvolvidas. Outro profissional diz que não vê problemas para o exercício profissional na instituição, entretanto, há problemas nos trabalhos de coordenação. Um entrevistado aponta que, no decorrer dos anos, a sociedade começou a compreender a profissão, não a vê mais como assistencialismo. Um profissional diz que, na instituição, o trabalho dos técnicos é de responsabilidade de cada um. Os demais entrevistados apontam como limites: dificuldade das pessoas compreenderem o que o Serviço Social faz e entender que não pode substituir ações de outros profissionais; a noção de caridade e a influência religiosa; carência de programas sociais e falta de recursos financeiros para dar continuidade aos programas. Um participante da pesquisa cita como limites:

Primeiro limite, que o governo do estado extinguiu o cargo de assistente social assim como de outras profissões e passamos a ser cargos – técnico de análise de gestão...nível x,y,z. Então, eu coloco meu registro no CRESS em cada documento que assino. Para mim, na instituição, eu exerço Serviço Social. Minha maior dificuldade é com relação à constatação da baixa capacidade operacional da instituição. Nas áreas meio: administrativa, financeira a maioria dos funcionários é

de cargos comissionados que desconhecem os caminhos já percorridos, muitos sem habilitação para o gerenciamento da área a que respondem, sem compromisso com a consequência do trabalho junto aos municípios. Respondem às demandas do gestor. Isto é conflitante para mim e demais colegas, muitas vezes doloroso, frustrante. Na área técnica, aguardamos a contratação dos profissionais que prestaram concurso público para poder atender às demandas de ordem técnica de forma mais adequada. Da mesma forma, os cargos de gerente e diretores deveriam contar com profissionais da instituição, com capacidade técnica para a função. O que não ocorre de forma freqüente (ENTREVISTADO 10).

No que diz respeito às possibilidades, os profissionais elencam: autonomia para os encaminhamentos; as entidades proporcionam cursos de capacitação e aperfeiçoamento profissional; sigilo das informações dos usuários; trabalho interdisciplinar; defesa dos direitos; posicionamento em favor da equidade e justiça social; eliminação de todas as formas de preconceito; compromisso com a qualidade do serviço prestado; livre exercício das atividades; encaminhamento de uma criança ou adolescentes em família substituta.

Com relação à prática profissional, se faz necessário uma reflexão acerca do projeto ético-político, o qual tem sua gênese nos anos 70, vindo a se consolidar apenas nos anos 90, quando o Serviço Social “[...] rompe em sua base formal com o conservadorismo.” (SECON, 2010, p. 6).

Segundo Netto (apud BRAZ, 2010, s/p),

Os projetos profissionais [inclusive o projeto ético-político do Serviço Social] apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos e, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas [...].

O projeto ético-político do Serviço Social tem a liberdade como eixo central de orientação, “[...] como possibilidade de escolher entre alternativas concretas.” (NETTO apud BRAZ, 2008, s/p). São princípios o compromisso com a autonomia, a emancipação e o desenvolvimento dos indivíduos. Ele está vinculado a um projeto de sociedade que busca a construção de uma nova ordem social, “[...] sem dominação e/ou exploração de classe, etnia e gênero.” (NETTO apud BRAZ, 2008, s/p).

Para Braz (2008), há três dimensões que, articuladas, dão materialidade ao projeto: a dimensão da produção de conhecimentos no interior do Serviço Social – onde ocorre a reflexão e sistematização do fazer profissional; a dimensão político-organizativa da categoria – esfera que compreende os fóruns deliberativos e entidades representativas da profissão, como: CFESS/CRESS, ABEPSS, ENESSO; dimensão jurídico-política da profissão –

dimensão que envolve leis e resoluções da profissão, como: Código de Ética Profissional 1993, a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/93) e as Diretrizes Curriculares.

Retomando os dados obtidos na pesquisa de campo, nota-se a não homogeneidade nas respostas, uma vez que alguns profissionais identificaram como limitadores da prática profissional problemas advindos da falta de recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades e as escassas políticas sociais existentes, enquanto outros afirmaram enfrentar problemas devido à “politicagem” na instituição, que é uma prática ainda muito presente e reflexo da história do país. É possível observar como estão presentes as relações de poder nas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 é marcada pela mudança de paradigmas no que diz respeito aos cuidados e à proteção de crianças e adolescentes no que concerne aos seus direitos, principalmente em virtude da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir desta legislação, as práticas de institucionalização de crianças e adolescentes decorrentes da pobreza são condenadas. Estabelece-se que a medida de acolhimento só deve ocorrer quando esgotadas todas as possibilidades de manter a criança com sua família de origem ou extensa, ou seja, evitar ao máximo a separação.

A medida de abrigo deve ter caráter excepcional e temporário, sem privação de liberdade, e quando ocorrer o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias, deve-se dar ênfase ao direito à convivência familiar e comunitária. Entretanto, foi possível observar na fala dos entrevistados que existe uma fila de espera para atendimento em entidades de acolhimento institucional, o que significa que a medida de abrigo, em muitos casos, vem sendo tratada como a primeira opção por parte dos profissionais.

É evidente o descompasso entre o que está posto nas legislações e a realidade, uma vez que se atribuiu à família um papel de grande relevância na criação de seus filhos. Entretanto, estas famílias não possuem condições básicas para viver com dignidade, e continuam a ser cobradas a dar conta de seus filhos, mesmo não tendo políticas públicas que garantam condições mínimas de habitação, emprego, saúde e educação. É fácil “[...] identificar de imediato a negligência cometida pelos pais ao se encontrar uma criança em ‘situação de risco’. É bem mais difícil acusar o Estado de negligente e omissivo.” (RIZZINI, 2006, p. 32).

A família vem sofrendo transformações ao longo dos anos. Segundo Almeida e Carvalho (2003) e Carvalho (2007), a capacidade de mudança e de adaptação da família às mudanças é enorme. No entanto, as transformações sofridas estão impactando na organização e nas condições de vida das famílias, afetando sua capacidade de atender às necessidades básicas de seus membros e, conseqüentemente, de proporcionar proteção social. No meio disso tudo, as responsabilidades da família só crescem, ao passo que o que é ofertado a elas são intervenções pontuais, seletivas, assistencialistas e compensatórias.

Atualmente, as políticas sociais buscam ressaltar o papel central da família nos cuidados de seus membros, como é o caso da Política Nacional da Assistência Social, que está pautada na matricialidade sociofamiliar, e prevê que a rede socioassistencial esteja preparada para atender às necessidades da família. Entretanto, o que se verificou na pesquisa de campo foi a ausência de políticas públicas que possam oferecer suporte às famílias, principalmente

àquelas que têm seus filhos em entidades de acolhimento institucional, e a fragilidade dos programas ofertados no município. Fazem-se necessárias políticas públicas que realmente consigam atender às famílias de forma qualificada.

Deve-se esclarecer que não é obrigação exclusiva das entidades de acolhimento institucional cumprir os pressupostos do ECA, mas compartilhada pelo CMDCA, que tem a responsabilidade de realizar as inscrições e a fiscalização dos atendimentos ofertados pelas entidades, juntamente com a Justiça da Infância e o Ministério Público, na figura da Promotoria da Infância e Juventude, e o Conselho Tutelar, os quais são responsáveis pelo encaminhamento de crianças e adolescentes aos programas de abrigo e de suas famílias à programas de acompanhamento.

Recentemente, foi promulgada a Lei Nacional de Adoção (Lei nº 12.010). Esta lei prevê que o prazo máximo para uma criança ou adolescente ficar acolhida é de até dois anos, para que o direito à convivência familiar e comunitária seja garantido. A lei também reafirma o não desmembramento dos grupos de irmãos nas adoções.

Sabendo que a medida de abrigamento deve ser provisória e excepcional, e que as entidades de acolhimento devem ter ações voltadas para a preservação dos vínculos familiares, para assim garantir o direito a convivência familiar, o que está sendo desenvolvido no município de Florianópolis para que estas crianças e adolescentes possam ser reintegrados as suas famílias?

Diante desta indagação, visualiza-se a urgente necessidade da construção de políticas de atendimentos voltada para a manutenção dos vínculos entre irmãos, pois as iniciativas existentes – visitas quinzenais (quando há disponibilidade de veículo e pessoas para acompanhar os irmãos), feriados, datas festivas e férias – não nos parecem suficientes para a manutenção dos vínculos afetivos.

Tanto a pesquisa bibliográfica, quanto a de campo, possibilitaram perceber que as práticas utilizadas anteriormente à aprovação do ECA, muitas vezes, ainda são as mesmas. Antes, as crianças e adolescentes eram internados, principalmente, devido às condições financeiras dos pais. Hoje, segundo o ECA (art. 23), a pobreza não pode ser utilizada como motivo de abrigamento. Entretanto, o fator principal que leva crianças aos abrigos é a pobreza dos responsáveis, como constatado pela pesquisa do IPEA.

Quando da existência da FEBEM, os irmãos eram separados nas instituições em virtude da forma como as mesmas eram constituídas, ou seja, por idade e sexo. Este ponto converge com o que acontece hoje em Florianópolis, uma vez que, mesmo o Estatuto afirmando que o desmembramento de irmãos não deve ocorrer, que o PNCFC aponte que as

entidades devem atender a ambos os sexos e diferentes idades de crianças e adolescentes, visando a preservação do vínculo entre grupo de irmãos, e que o documento “Orientações técnicas: serviços de acolhimento institucional” disponha que as entidades devem atender a todas as faixas, ainda persiste a separação por faixa etária e sexo. A impressão que se tem é que naqueles tempos da FEBEM os pais podiam decidir quando tirariam seus filhos das instituições. No entanto, hoje essa possibilidade não existe, visto que, para entrar nos abrigos existe uma porta muito grande, já para a saída, há uma pequena janela.

É importante pontuar que as legislações vigentes preveem o reordenamento institucional, que deve sanar os problemas referentes à organização das instituições, as quais deverão estar preparadas para receber todas as faixas etárias e sexo, portadores de necessidades especiais, entre outros.

Contudo, ainda não está claro qual será a participação do Estado neste processo, pois, para que estas modificações ocorram, é preciso que as entidades disponham de recursos para a readequação das instalações e a contratação de funcionários capacitados para atender as diferentes demandas.

Os entrevistados, em mais de uma oportunidade, levantaram o problema da inoperância e ausência de programas e serviços que deem suporte às famílias, para que estas possam reaver a guarda de seus filhos. Entretanto, não se observou nas falas dos mesmos ações que levassem a promover tensão ou pressão ao poder público, para tentar mudar tal situação.

Pareceu-nos que o direito à convivência comunitária também é frágil nas instituições, pois não se mostrou presente na fala dos entrevistados a possibilidade de crianças e adolescentes receberem visitas de colegas na instituição ou de irem à casa dos mesmos, ou mesmo de realizar atividades fora das entidades. O que se apontou foi que possuem muitas regras.

A experiência de estágio proporcionou compreender como o direito à convivência familiar é muito importante. Neste período, em diversos momentos, as crianças vinham solicitar visita a seus irmãos. O acompanhamento destas proporcionou observar que eram momentos de muita alegria e de lembrar passagens que ocorreram quando viviam juntos, momento de muita saudade.

Diante do que foi vivenciado e dos dados apresentados na pesquisa de campo, acredita-se que se faz urgente uma política que priorize tal direito, assim como a construção de uma agenda entre as diferentes entidades de acolhimento para que as visitas entre os irmãos ocorram de forma regular.

Visualiza-se ainda a necessidade de cursos de capacitação, oficinas, seminários para técnicos, educadores, diretores e gestores das entidades, principalmente sobre a importância do vínculo afetivo e o reordenamento institucional.

Por fim, deixa-se algumas questões para futuros estudos e reflexão: existe uma política municipal que estruture as entidades, ou cada entidade cria sua estrutura de acordo com seu próprio interesse? Como é definida a organização?

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ALEXANDRE, Diuvani Tomazoni; VIEIRA, Mauro Luís. **Relação de apego entre crianças institucionalizadas que vivem em situação de abrigo, 2004.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-3722004000200007&lang=pt Acesso em: 01/06/10.

ALMEIDA, Paulo Henrique de; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Família e proteção social.** São Paulo em Perspectiva, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n2/a12v17n2.pdf>. Acesso em: 07/06/10.

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras Editora, 2000.

BERNAL, Elaine Marina Bueno. **Arquivos do abandono: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições de Serviço Social de Menores da São Paulo (1938-1960).** São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente.** 6. ed. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** Brasília: Senado Federal/ Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004/Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Brasília: 2004.

BRASIL. **Lei orgânica da assistência social.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 01/06/10.

BRASIL. **Lei 9.790,** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm . Acesso em: 23/05/10.

BRASIL. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/> . Acesso em: 01/06/10.

BRASIL. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescente, 2009.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-e-conanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-1>. Acesso em: 01/06/10.

BRAZ, Marcelo. **Notas sobre o projeto ético-político do Serviço Social, 2008.** Disponível em: http://locuss.org/joomlalecuss/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=21&Itemid=36. Acesso em: 07/06/10.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Capacitação em serviço social e política social.** Brasília: UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

BOBBIO, Norberto . **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÖING, Elisângela; CREPALDI, Maria Aparecida. **Os efeitos do abandono para o desenvolvimento psicológico de bebês e a maternagem como fator de proteção, 2004**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2004000300006&lang=pt. Acesso em: 02/06/10.

BUSSINGER, Vanda Valadão. Fundamentos dos direitos humanos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XVIII, nº. 53. São Paulo: Cortez, março de 1997.

CARVALHO, Jose Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Crianças, Adolescentes e ONGs** In: **Caderno CRH**. Salvador: Centro de Recursos Humanos/UFBA, 1999.

CARREIRÃO, Úrsula Lehmkuhl. **Irmãos em abrigos: possibilidades e limites para o resgate do direito à convivência familiar e comunitária**. Dissertação (Mestrado). Florianópolis: UFSC, 2005.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. (coord.); HIRATA, Regina Maria (coord.); Barbetti, Maria Helena; Vieira, Maria Odete; Oliveira, Marlene de. **Perfil das crianças e adolescentes em acolhimento institucional na região metropolitana de campinas**. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/clipart/File/Texto%20Observatorio%20Convivencia%20Familia%20e%20Comunitaria%201.pdf> . Acesso em: 06/06/10

CONANDA/CNAS. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília: CONANDA/CNAS, 2008.

CONANDA/CNAS. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília: CONANDA/CNAS, 2009.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **A política de atendimento**. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/7e182eb6-075b-4064-9550-d7c08701a19f/Default.aspx>. Acesso em: 02/05/10.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LEMKE, Ana Paula. **O direito a convivência familiar e comunitária dentro do sistema de proteção social: uma análise das aproximações e dos distanciamentos entre a Lei e a prática social**. Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: UFSC, 2006.

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

MOTA, Ana Elizabete (orgs). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS/OMS/Ministério da Saúde, 2006.

Plano Nacional defende a convivência familiar de crianças e adolescentes. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/arquivos/plano-nacional-defende-a-convivencia-familiar-de-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em: 21/04/2010.

PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Universitária Santa Úrsula, 1995.

QUIROGA, Ana Maria. Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social. In: **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

RIZZINI, Irene (coord.); RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF/CIESPI; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006.

RIZZINI, Irene. **O Século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2º Ed. Rev. – São Paulo: Cortez, 2008.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf>. Acesso em: 11/04/10.

SECON, Mileni Alves. **Serviço social e projeto ético-político: desafios à categoria profissional**. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF02/projecto%20C3%A9tico%20pol%C3%ADtico%20Milene%20Alves%20Secon.pdf>. Acesso em: 07/06/10.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, E.R. A. (coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IEPA/CONANDA, 2004.

SIQUEIRA, Mirella Loterio. Disponível em: http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2010/01/artigo04_5.pdf. Acesso em: 14/05/10.

Sistema de Garantia de Direitos. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_prsidencia/sedh/spdca/sgd/. Acesso em: 08/05/10.

SOUZA, M. P. **Políticas de proteção para a infância e adolescência: problematizando os abrigos**. Revista Sociedade em Debate, Pelotas: EDUCAT, V. 12, nº1, jun/2006.

SOUKI, Lea Guimarães. **A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil**. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/21/3260>. Acesso em: 11/04/10.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TOSTES, Andréia. **Crianças institucionalizadas**. Disponível em: http://www.estadosgerais.org/encontro/IV/PT/trabalhos/Andrea_Fabeni_Tostes2.pdf. Acesso em: 01/06/10.

WEBER, L. N. D.; KOSSBUDZKI, L. H. M. **Filhos da solidão: Institucionalização, abandono e adoção**. Curitiba: Governo do Estado do PR, 1996.

O que é termo de parceria e como ter acesso. Disponível em: <http://www.sebraemg.com.br/culturadacooperacao/oscip/17.htm>. Acesso em: 23/05/10.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos/fale-conosco/assistencia-social/gestor-tecnico-municipal/pnas-2013-politica-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 30/05/10.

O ECA e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/868a7d8f-242b-4a37-a427-b93a3490ab52/Default.aspx>. Acesso em: 01/06/10.

Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o reordenamento dos abrigos. Por Instituto Recriando, organização integrante da Rede ANDI Brasil em Sergipe. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/temas-prioritarios/acolhimento/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-e-o-reordenamento-dos-abrigos>. Acesso em: 01/06/10.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO Nº: _____

Por meio deste documento você está sendo convidado(a) a responder o questionário que faz parte da pesquisa *“Levantamento de dados sobre a garantia do direito à convivência familiar das crianças e adolescentes abrigados em Florianópolis em 2010”*, que tem como objetivo *Conhecer a realidade sobre a garantia do direito à convivência familiar das crianças e adolescentes abrigados em Florianópolis em 2010.*

O presente termo assegura os seguintes direitos:

- a) Garantia de esclarecimentos antes e durante o curso da pesquisa, sobre todos os procedimentos empregados em sua realização;
- b) Liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa;
- c) Garantia de sigilo quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa, assegurando absoluta privacidade;
- d) Opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido.

Você está recebendo uma cópia deste termo em que constará o telefone dos pesquisadores, podendo tirar suas dúvidas, a qualquer momento, sobre o projeto e sua participação.

“Eu, _____ portador do RG nº _____, declaro que, após conveniente esclarecimento prestado pelos pesquisadores e ter entendido os objetivos da pesquisa, consinto voluntariamente em colaborar para realização desta. Fico ciente também de que uma cópia deste termo permanecerá arquivada com os pesquisadores do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, responsáveis por esta pesquisa”.

Assinatura do Declarante

Florianópolis, de de 2010.

Contatos:

Departamento de Serviço Social: 3721- 9297 r-24

Email: karinbrc@gmail.com

Entrevistador (a): Karin Branco de Camargo

Tel: (48) 88099331

APÊNDICE B



Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
 Centro Sócio Econômico
 Departamento de Serviço Social

Pesquisa para Trabalho de Conclusão de Curso

Semestre: 2010/1

Acadêmica: Karin Branco de Camargo

Levantamento de dados sobre a garantia do direito à convivência familiar das crianças e adolescentes abrigados em Florianópolis em 2010.

1 Nome da Instituição: _____

Nome do (a) Assistente Social: _____

2 Qual a data de fundação da instituição?

3 A entidade é:

() Governamental

() Não-governamental

4 Possui influência religiosa?

() Não

() Sim. Qual?

5 Quantas crianças estão abrigadas na instituição?

6 Quantos adolescentes estão abrigados na instituição?

7 Como a instituição é financiada?

8 O que é direito para você?

9 O que você pensa sobre a realidade da implementação dos direitos da criança e do adolescente previstos do Estatuto?

10 Em sua opinião quais são os limites e possibilidades da instituição para viabilizar a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes?

11 Qual sua opinião sobre a garantia ao direito à convivência familiar e comunitária?

12 Em sua opinião quais são os limites e possibilidades da garantia do direito à convivência familiar e comunitária nesta instituição?

13 Em sua opinião a separação dos irmãos pode gerar algum tipo de consequência para estes?

14 Quantos grupos de irmãos há na instituição que estão separados?

15 A instituição prioriza a manutenção de grupos de irmãos?

- Não
- Sim, de que maneira?

16 Existem ações para evitar o desmembramento dos grupos de irmãos?

- Sim Não

Justifique sua resposta

17 Quais as dificuldades para preservar o vínculo afetivo entre irmãos abrigados?

18 As condições institucionais permitem desenvolver ações voltadas para a preservação do vínculo afetivo entre os irmãos?

() Sim () Não

Explique a sua resposta:

19 Quais as ações que a entidade de acolhimento institucional realiza caso haja a separação de irmãos?

20 Há uma periodicidade para a visita dos grupos de irmãos?

() Sim

() Não

Se, sim, qual periodicidade?

21 O que você pensa a respeito da separação dos irmãos nas adoções?

22 Quais os limites e possibilidades para o exercício profissional na instituição?

23 Quais são os limites e possibilidades da sua ação profissional mediante os princípios do Código de Ética de 1993?

APÊNDICE C



Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Centro Sócio Econômico

Departamento de Serviço Social

Pesquisa para Trabalho de Conclusão de Curso

Semestre: 2010/1

Acadêmica: Karin Branco de Camargo

Levantamento de dados sobre a garantia do direito à convivência familiar das crianças e adolescentes abrigados em Florianópolis em 2010.

1 Nome da Instituição: _____

Nome do (a) Assistente Social: _____

2 O que é direito para você?

3 Há informações na sua instituição de quantas crianças e adolescentes estão abrigados hoje?

4 O que você pensa sobre a realidade da implementação dos direitos da criança e do adolescente previstos do Estatuto?

5 Qual sua opinião sobre a garantia ao direito à convivência familiar e comunitária?

6 Em sua opinião quais as conseqüências da separação dos irmãos para as crianças e adolescentes abrigados?

7 O que você pensa a respeito da separação dos irmãos nas adoções?

8 Quais os limites e possibilidades para o exercício profissional na instituição?

9 Quais são os limites e possibilidades da sua ação profissional mediante os princípios do Código de Ética de 1993?

APÊNDICE D



Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio Econômico
Departamento de Serviço Social

Pesquisa para Trabalho de Conclusão de Curso

Semestre: 2010/1

Acadêmica: Karin Branco de Camargo

Levantamento de dados sobre a garantia do direito à convivência familiar das crianças e adolescentes abrigados em Florianópolis em 2010.

1 Nome da Instituição: _____

Nome do (a) Assistente Social: _____

2 O que é direito para você?

3 O que você pensa sobre a realidade da implementação dos direitos da criança e do adolescente previstos do Estatuto?

4 Qual sua opinião sobre a garantia ao direito à convivência familiar e comunitária?

5 Em sua opinião quais as conseqüências da separação dos irmãos para as crianças e adolescentes abrigados?

6 O que você pensa a respeito da separação dos irmãos nas adoções?

7 Quais os limites e possibilidades para o exercício profissional na instituição?

8 Quais são os limites e possibilidades da sua ação profissional mediante os princípios do Código de Ética de 1993?
