

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Izabella Régis da Silva

**CAMINHOS E (DES) CAMINHOS DO PLANO NACIONAL DE
CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: a ênfase na
família para a proteção integral de crianças e adolescentes**

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

Orientadora: Professora Marli Palma Souza, Dr^a.

Florianópolis, SC

2010

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

S586c

Silva, Izabella Régis da

Caminhos e (des) caminhos do plano nacional de convivência familiar e comunitária [dissertação] : a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes / Izabella Régis da Silva ; orientadora, Marli Palma Souza. - Florianópolis, SC, 2010.

149 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

Inclui bibliografia

1. Serviço social. 2. Proteção integral. 3. Proteção social. I. Souza, Marli Palma. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

CDU 36

Izabella Régis da Silva

CAMINHOS E (DES) CAMINHOS DO PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina PPGSS/UFSC, aprovada pela banca examinadora como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Florianópolis, 13 de dezembro de 2010.

Prof. Dr. Helder Boska de Moraes Sarmiento
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UFSC

Banca examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Marli Palma Souza
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFSC
Orientadora

Prof^ª. Dr^ª. Regina Célia Tamaso Miotto
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFSC
Primeira examinadora

Prof. Dr. André Viana Custódio
Programa de Pós-Graduação em Direito – UNISC
Pesquisador do NEJUSCA/UFSC
Segundo examinador

Dedico este trabalho aos profissionais que transcendem os muros institucionais na busca de conhecimentos e junto às forças sociais e políticas lutam pelo estabelecimento de uma rede de garantias para tornar efetivos os direitos sociais.

AGRADECIMENTOS

Nesse processo contínuo e inesgotável de aprendizagem muitas são as pessoas que fazem parte de nossa caminhada. Porém, em cada momento, é preciso destacar aqueles que se tornaram os mais importantes e contribuíram com estímulo e apoio para o alcance da meta estabelecida.

Neste momento conclusivo quero agradecer aos meus familiares, amigos, professores e colaboradores.

Agradeço especialmente:

Aos meus pais e ao meu irmão que sempre me incentivaram a prosseguir neste caminho. Obrigada pelo amor, carinho, força e apoio em todos os momentos.

À professora Marli, minha orientadora, que foi incansável na sua dedicação, paciência, incentivo, sabedoria e carinho com que me orientou.

À professora Regina Célia e ao professor André pelas contribuições e empenho com que examinaram este trabalho desde a banca de qualificação.

SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (des) Caminhos do Plano Nacional de convivência familiar e comunitária**: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

RESUMO

A presente dissertação tem como temática a proteção integral com foco no direito à convivência familiar e comunitária. Demonstra a proteção social à criança e ao adolescente na atual conjuntura tendo como objeto de estudo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC, em implantação no Brasil. O trabalho examina a proteção social proposta no PNCFC e partiu-se da relação família/Estado com base nos seguintes pressupostos: o compartilhamento entre a família, a sociedade e o Estado para a proteção social; a doutrina da proteção integral como norma fundamental à proteção social de crianças e adolescentes; o lugar central que é delegado à família para a proteção social; a ênfase na convivência familiar e comunitária num contexto de retração da proteção social pública. O estudo caracteriza-se como uma pesquisa social do tipo descritiva com caráter qualitativo. A técnica utilizada para a coleta de dados foi a análise documental e elegeu-se o contexto de influência que deu origem ao Plano e o próprio documento do Plano, como eixos estruturantes da pesquisa. A descrição e análise do PNCFC compreenderam além de aspectos presentes na sua apresentação, o marco conceitual, as diretrizes e o plano de ação no eixo atendimento. Os dados obtidos mostram que a articulação entre o Estado e a sociedade civil conduziu ao reordenamento institucional e o Plano configura-se como uma política focalizada para a resolução da problemática do acolhimento institucional. A proteção social do PNCFC consiste na oferta de serviços de apoio sócio-familiar; no reordenamento do acolhimento institucional; na implantação dos programas de família acolhedora e na adoção. Os aparatos conceituais naturalizam o papel da família na proteção social e a assistência social coloniza as ações para o apoio à família prevendo-se a família extensa e a rede de apoio social como meios para alocar recursos à proteção integral. As conclusões deste estudo apontam que a proteção social proposta no Plano dá ênfase à família para a proteção integral e demonstra a tendência familista da política pública.

Palavras-Chave: Proteção Integral; Convivência Familiar e Comunitária; Proteção Social.

SILVA, Izabella Régis da. **Paths and misdirection of the National Plan for community and family life:** family emphasis in the overall protection of children and adolescents. Master's Degree Thesis on Social Service, Federal University of Santa Catarina, 2010.

ABSTRACT

The present dissertation approaches the integral protection by focusing on the right for community and family life. It demonstrates the social protection for children and adolescents in the current situation. It aims to study the National Plan for Promotion, Protection and Defense of Children Rights to the Community and Family life (PNCFC) that is being implemented, in Brazil. This study examines the social protection proposed by the PNCFC. It started from the family/state relationship and it is based on the following assumptions: sharing among family, society and *state* for social protection; the integral protection doctrine as a fundamental norm for social protection of children and adolescents; the central place delegated to the family for social protection, emphasis on community and family life in a context of public social protection decreasing. This study is characterized as a qualitative-descriptive social research. The technique used for data collection was document analysis, and it was chosen the context of influence that led to the Plan and the Plan document itself as structural axes from the research. PNCFC description and analysis included not only the present aspects about its presentation, but also the conceptual framework, guidelines and action plan related to the treatment. The obtained data shows the relationship between state and society led to the institutional reorganization, so, the plan was set up as a focused policy for resolving the issue on institutional care. PNCFC social protection consists of providing services for family social support; reorganization from institutional care and implementation of adoption and caring family programs. The conceptual apparatuses naturalize the family role about social protection and the social assistance spreads out the actions to the family support. It is foreseen that the extended family and social support network become means to allocate resources for integral protection. The conclusions from this study suggest that social protection in the proposed Plan emphasizes the family for integral protection and also demonstrates the family tendency of the public policy.

Key words: Integral Protection, Community and Family Life, Social Protection.

LISTA DE SIGLAS

ABTH	Associação Brasileira Terra dos Homens
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CDH	Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados
CIESPI	Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF	Estratégia Saúde da Família
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-estar do Menor
FEUSP	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FHC	Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
GRAPE	Groupe de Recherche et d'Action pour l'Enfance, Paris
GT	Grupo Nacional de Trabalho Pró Convivência Familiar e Comunitária
ILANUD	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a prevenção do delito e tratamento do delinquente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
OEА	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RENIPAC	Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada

SAC	Rede de Serviços de Ação Continuada
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USU	Universidade Santa Úrsula

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO I - A PROTEÇÃO SOCIAL EM QUESTÃO	23
1.1 PROTEÇÃO SOCIAL NOS MARCOS DO <i>WELFARE STATE</i>	23
1.2 POLÍTICAS SOCIAIS E FAMÍLIA NA REFORMA ESTRUTURAL	36
CAPÍTULO II - A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	49
2.1 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A POLÍTICA DE ATENDIMENTO	50
2.2 A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DAS CAMADAS POPULARES: das velhas práticas à proteção integral	61
CAPÍTULO III - A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	71
3.1 O ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	72
3.1.1 A Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados	72
3.1.2 O Colóquio Técnico sobre rede Nacional de Abrigos	82
3.1.3 O Comitê Nacional para o reordenamento dos Abrigos	89
3.1.4 O Levantamento Nacional de Abrigos da rede SAC	91
3.2 A INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	96

CAPÍTULO IV - A PROTEÇÃO SOCIAL PROPOSTA NO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	103
4.1 O MARCO CONCEITUAL	105
4.2 AS DIRETRIZES	114
4.3 O PLANO DE AÇÃO – EIXO ATENDIMENTO	121
4.3.1 Articulação e integração	121
4.3.2 Serviços de apoio sócio-familiar	123
4.3.3 Programas de acolhimento institucional e de família acolhedora	125
4.3.4 Adoção	127
CONCLUSÕES	131
REFERÊNCIAS	139
ANEXO A – Relação dos documentos	147

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa ancora-se no campo da relação família/Estado na proteção social e tem como temática a proteção integral de crianças e adolescentes. O trabalho aborda a proteção social à criança e ao adolescente na atual conjuntura, tendo como objeto de estudo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC, em implantação no Brasil.

A escolha da temática deu-se pelo interesse em aprofundar a investigação de uma área que constitui o cotidiano profissional da pesquisadora, na condição de assistente social do poder público municipal, que atua na relação direta com famílias na execução dos serviços de proteção da política da criança e do adolescente em interface com a política de assistência social. Observa-se que nesses serviços as famílias são atendidas quando apresentam fragilidades e incapacidades nos cuidados de crianças e adolescentes e são denunciadas aos órgãos de proteção dos direitos da criança e do adolescente passando a receber uma série de respostas previstas na legislação vigente.

As famílias atendidas na linha de proteção especial da política da criança e do adolescente apresentam múltiplas carências sócio-econômicas configuradas pela violação de um conjunto de direitos fundamentais e sociais, tais como habitação, saúde, saneamento básico, educação, alimentação entre outros que geram uma diversidade de situações que implicam em ameaça ou violação de direitos para crianças e adolescentes, tanto no contexto familiar como comunitário. Dessa forma, a colocação em acolhimento institucional muitas vezes se mostra como saída plausível para garantir proteção e cuidados a esse segmento.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, reconhece que é da família, da sociedade e do Estado a responsabilidade por assegurar direitos universais à criança e ao adolescente. A regulamentação deste artigo deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) que apresenta a doutrina da proteção integral e propõe uma mudança na forma de intervenção estatal prevendo políticas sociais básicas e políticas de proteção especial para a garantia dos direitos fundamentais, dentre eles o direito à convivência familiar e comunitária.

Em face da problemática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

aprovaram, no ano de 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com a proposta de proteção integral de crianças e adolescentes enfatizando a convivência familiar e comunitária.

No Estado brasileiro, a família aparece com centralidade na política social, especialmente na assistência social com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS - que organiza os níveis de proteção social por complexidade da situação vivenciada por famílias e indivíduos, além disso, faz referência aos vínculos familiares. Seguindo a tendência da centralidade da família na Política de Assistência Social, a Política da Criança e do Adolescente, a partir da constatação do alto número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional aprovou um plano nacional de convivência familiar e comunitária.

O Plano subsidiado pelo levantamento nacional de abrigos¹ trouxe à cena pública cerca de 20 mil crianças e adolescentes que viviam em instituições de abrigo e mais da metade desse número estava na instituição de 02 a mais de 10 anos, dos quais a maioria, 58,2%, possuía família, em desrespeito aos dois princípios que norteiam a medida protetiva de acolhimento institucional: excepcionalidade e provisoriedade.

As questões expostas se constituíram como motivos pertinentes à indagação científica, instigando conhecer “Como o PNCFC enquanto uma ação conjunta da política da criança e do adolescente e da política de assistência social enfatizando a convivência familiar e comunitária pretende garantir a proteção integral?”.

As razões em defesa deste estudo estão na relação da problemática da convivência familiar e comunitária e proteção integral numa conjuntura de retração do Estado na proteção social. Observa-se que o tema família e convivência familiar têm aparecido com relevância para as políticas sociais num contexto de alteração do pacto social entre o Estado e a sociedade. A crise do modelo de estado de bem-estar dos países europeus e o ideário neoliberal conduziram os estados nacionais a designarem para as famílias máxima responsabilidade pela proteção social, reconhecendo a centralidade da família nas políticas públicas.

A proposta de ações para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é significativa em termos de

¹No ano de 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou o levantamento nacional de abrigos dos programas da Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC), ou seja, os conveniados ao governo federal.

direcionamento da política pública, principalmente na política da infância, que teve um histórico de institucionalização com a desqualificação da família das camadas populares como agente de cuidados. Considera-se também que, desde o ano de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza a proteção integral com a proposta de políticas sociais básicas e políticas especiais.

No entanto, após duas décadas de aprovação do Estatuto, a proteção social à família parece não ter caminhado em consonância com a proposta da proteção integral de crianças e de adolescentes para a garantia do direito à convivência familiar, que é permeado pelos demais direitos fundamentais. Corroborando com essa questão, estão os traços históricos do sistema de proteção à infância no Brasil onde os aparatos jurídicos e conceituais da política pública tem construído estereótipos das famílias das camadas populares nos distintos contextos sócio-históricos, tendo incidência na convivência familiar de crianças e adolescentes.

No atual contexto a política social tem reforçado o papel da família para a proteção social, dando ênfase ao direito à convivência familiar e responsabilidade familiar através de ações de políticas públicas, como por exemplo, saúde e assistência social. Tal tendência pode caminhar na contramão da proteção integral de crianças e adolescentes, pois em última análise, significa depositar na família responsabilidades que ela não pode suportar.

Essas foram as principais questões que conduziram à investigação da proposta no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC mediante ênfase na convivência familiar e comunitária.

O referido estudo caracteriza-se como uma pesquisa social do tipo descritiva com caráter qualitativo. A técnica utilizada para a coleta de dados foi a análise documental por possibilitar a reconstituição de acontecimentos importantes e permitir a investigação de discursos, ideias e conceitos mediante a análise dos materiais selecionados em face da questão de pesquisa. De acordo com Ludke e André (2004, p.39) os documentos “Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse contexto.”

Com base na proposta metodológica de análise documental oferecida por Shiroma, Campos e Garcia (2005) elegeu-se o contexto de influência que deu origem ao Plano, além do próprio documento do Plano, como eixos estruturantes da pesquisa, pois avaliou-se que as

intenções da política não estão apenas no documento final, mas se mostram nos documentos preliminares, que permitem redesenhar os antecedentes, as articulações ensejadas, as modulações do Estado e da sociedade civil. Portanto, os discursos presentes, os conceitos-chave e os conteúdos dos documentos preliminares e do documento final são ponto de partida para compreender a política. A descrição e análise do PNCFC compreenderam além de aspectos presentes na sua apresentação um privilegiamento de três elementos que estruturam o documento: o marco conceitual, as diretrizes e o plano de ação no que se refere ao eixo atendimento. Elegeu-se esses elementos por considerar-se que são capazes de demonstrar a política de proteção social proposta pelo PNCFC para proteger integralmente crianças e adolescentes enfatizando a convivência familiar e comunitária. Outros elementos foram descartados por referirem-se ao contexto de implementação, ainda incipiente no atual estágio, e às concepções mais abstratas como mobilização, articulação e participação ou análise de situação que, por seus conteúdos ideológicos, afiguram-se como horizontes panorâmicos. Foi a partir desta proposta metodológica que se realizou a apreensão do PNCFC operando uma reflexão crítica sem deslocá-lo dos processos mais amplos determinados pela sociedade.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo discute-se sobre a relação família/Estado na proteção social destacando a ênfase na família com o reordenamento das políticas sociais no ideário neoliberal. Neste sentido, primeiramente realiza-se uma abordagem sócio-histórica acerca da proteção social e utiliza-se os estudos de Esping-Andersen (2000) e Di Giovanni (1998), considerando que nos distintos momentos sócio-históricos as sociedades desenvolveram padrões de proteção que apresentam diversidade, tanto no tempo como no espaço, quanto ao grau de compartilhamento entre o Estado, o mercado e a família para a cobertura dos riscos sociais. Para a representação da totalidade e compreensão dos sistemas de proteção social apresentam-se as tipologias dos estados de bem estar nos marcos do *Welfare State*. Posteriormente, reporta-se o tema para o Brasil abordando as repercussões nas políticas sociais no contexto de reforma estrutural e expõe-se sobre as transformações na relação família e proteção social dando realce ao estudo de Campos e Miotto (2003), Esping-Andersen (2000), Martin (1995), Parella (2001) acerca do familismo.

No segundo capítulo descreve-se a doutrina da Proteção Integral e a Política de Atendimento proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, destacando-se o protagonismo da assistência social na

resolução da problemática da infância e adolescência. Para tanto, destacam-se as considerações de Custódio e Veronese (2009), Lima (2001), Souza (1998, 2004) e Sposati (1994). Em seguida, apresenta-se uma breve abordagem histórica da política de atendimento à infância, demonstrando a cultura da institucionalização com a desmoralização da família pobre, até a inauguração do direito à convivência familiar afirmado pela doutrina da proteção integral, assim como os desafios encontrados na conjuntura atual para a concretização desse direito. Para a construção deste tópico utilizou-se com destaque os estudos de Irene Rizzini (1995, 1997, 2009)

O terceiro capítulo tem por finalidade iniciar a apresentação da pesquisa e está dividido em dois tópicos. O primeiro tópico contempla o início da discussão pelo Estado, no governo FHC em 2001, acerca da problemática de crianças e adolescentes sem cuidados parentais em acolhimento institucional. E o segundo tópico registra a continuidade da discussão no governo Lula e a presença preponderante da sociedade civil para a aprovação do PNCFC, no ano de 2006. Nesse capítulo apresenta-se o contexto de influência em que emerge e evolui a discussão da problemática da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes das camadas populares e abarca os seguintes elementos sócio-históricos: a Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; o Colóquio Técnico sobre rede Nacional de Abrigos que incluiu a constituição do Comitê Nacional para o reordenamento dos Abrigos; o Levantamento Nacional de Abrigos realizado pelo IPEA; a influência da sociedade civil para criação de uma Comissão Intersetorial encarregada de apresentar subsídios para a elaboração do PNCFC e a formação do Grupo Nacional de Trabalho Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT.

No quarto capítulo apresenta-se a análise do documento do Plano e o capítulo está estruturado em três tópicos. O primeiro, que se refere ao marco conceitual, onde se analisa os aparatos legais e conceituais como elementos fundamentais na definição de responsabilidades para a garantia da convivência familiar e comunitária e exigibilidade de direitos, contemplando a proteção integral. O segundo tópico que corresponde às diretrizes do PNCFC analisa-se a instituição de princípios para a mudança de paradigma e parametrização das ações no atendimento à família com violação de direitos de crianças e adolescente, conforme a legislação vigente. No terceiro tópico apresenta-se a proposta de operacionalização do Plano no eixo-atendimento que contempla a articulação e integração da rede de proteção social, os serviços de apoio sócio-familiar, o reordenamento do

acolhimento institucional e a implantação dos programas de famílias acolhedoras e por último a adoção.

E, finalmente, apresenta-se as conclusões e contribuições deste estudo para a operacionalização do PNCFC e conseqüentemente a execução de serviços e políticas sociais no atendimento às famílias para proteção integral de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO I

A PROTEÇÃO SOCIAL EM QUESTÃO

Este capítulo tem como finalidade apresentar referências sócio-históricas e conceituais acerca da relação família e Estado com o objetivo de oferecer uma compreensão da totalidade e dinâmica dos sistemas de proteção social. Entende-se que nos distintos momentos sócio-históricos as sociedades desenvolveram padrões de proteção social que apresentam diversidade, tanto no tempo como no espaço, quanto ao grau de participação do Estado, do mercado e da família para a cobertura dos riscos sociais.

Para abordar a temática, tem-se como ponto central os regimes de *Welfare State* representados pelas tipologias dos estados de bem-estar baseadas na interação da família, Estado e mercado na tríade da proteção social. Ao reportar a discussão para o atual cenário, situa-se a ênfase na família para proteção social como reflexo do ideário neoliberal e, no contexto brasileiro, pontuam-se os impactos das reformas estruturais nas políticas sociais e a centralidade da família para a proteção social.

1.1 PROTEÇÃO SOCIAL E FAMÍLIA NOS MARCOS DO *WELFARE STATE*

Ao longo da história, as sociedades humanas desenvolveram formas de solidariedade social enquanto meios de alocar recursos para a proteção dos indivíduos nas adversidades da vida humana e social. As adversidades da vida como as doenças, os infortúnios, privações econômicas e as demandas decorrentes do ciclo vital como a infância e velhice, foram motivos para a ajuda mútua entre grupos sociais.

O sentimento de solidariedade, consolidado nas formas de sociabilidade primárias como a família e a comunidade, propiciou uma regulação para a proteção. A responsabilidade para a provisão do grupo familiar ficou ao encargo das gerações e dos aptos ao trabalho. Esse processo recorrente e universal percorreu no tempo e no espaço e consolidou sistemas de proteção, seja de forma rudimentar ou especializada como reconhece Di Giovanni (1998).

Para Di Giovanni (1998, p. 9-10) “não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção” registrando-se

nas sociedades antigas, moderna e contemporânea formas de solidariedade exercidas pela família, por ações voluntárias de assistência ou por sistemas específicos de proteção das sociedades capitalistas. Portanto, chamam-se de “sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas - que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”. Inclui ainda no seu conceito as formas de distribuição e redistribuição de bens materiais, a transmissão dos bens culturais como o saber e os princípios e normas para proteção que fazem parte da vida coletiva.

As sociedades sempre alocaram recursos para a proteção, porém as formas e modos de alocação variam conforme os grupos sociais e critérios históricos e culturais, mas segue basicamente três modalidades. De acordo com Di Giovanni (1998) são: a tradição, a troca e a autoridade. A modalidade da tradição envolve as práticas baseadas na caridade, solidariedade e fraternidade. Essas práticas são exercidas pela família, comunidade e instituições religiosas; a troca refere-se às relações econômicas e a aquisição de bens e serviços no mercado; a autoridade corresponde à modalidade de proteção política exercida pelo Estado através dos sistemas de proteção social públicos.

É pertinente registrar que Di Giovanni (1998) ao classificar as modalidades de alocação de recursos para a provisão social não traça uma linha evolutiva da proteção social. Registra o autor que ao longo do tempo não houve o desaparecimento das formas de alocação e a convivência dos critérios tem sido a regularidade. Entretanto, existe um relativo desequilíbrio no compartilhamento das funções no conjunto da proteção identificando-se a predominância de certa modalidade em determinados períodos históricos.

Certamente, no caso da modalidade da autoridade, que corresponde à alocação política exercida pelo Estado, as funções são imediatamente aparentes através dos sistemas de proteção público. Na contemporaneidade, reconhece-se que a proteção exercida pelo Estado se dá “por meio de políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo um poder de eleger e discriminar escolhas, objetos e grupos de destino” (DI GIOVANNI, 1998, p.13)

Face a essa modalidade estão as funções exercidas pela família, seja de cuidados ou de provisão, que embora desempenhadas historicamente, incorporando o conjunto de práticas econômicas da relação com o mercado, não são imediatamente aparentes para o

conjunto da sociedade, porém a família² é reconhecida socialmente como meio natural de subsistência e proteção dos seus membros.

É necessário pontuar que, no contexto das sociedades europeias pré-mercantilizadas, a provisão das necessidades básicas de sobrevivência dependia das solidariedades das famílias e das autoridades como a Igreja e os senhores. Essa proteção social tinha como fundamento os valores caritativos e filantrópicos. As ações solidárias ocorriam na medida em que a família tornava-se insuficiente para a manutenção das pessoas à margem do trabalho como idosos, inválidos, viúvas, órfãos e desempregados. (MIOTO, 2008)

Ao lado das ações sociais privadas, como da Igreja e das solidariedades tradicionais, desde o século XVI, a Inglaterra promulgou um conjunto de leis denominadas leis dos pobres, na língua inglesa, Poor Law. Embora uma iniciativa de assistência pública, essa legislação tinha por finalidade oferecer um mínimo de subsistência aos pobres desempregados e se estruturava em princípios morais, repressivos e disciplinadores. É importante destacar que a assistência pública prevista pelas Poor Law consistiu, basicamente, no internamento institucional dos pobres em *workhouses*, ou seja, casas de trabalho. O atendimento em *workhouses* exigia a desvinculação com os direitos de liberdade e direitos políticos, assim a população pobre precisava renunciar seu *status* de cidadania para ser atendida pela assistência pública. (PEREIRA, 2007)

Na Europa do século XIX, a formação de uma sociedade urbana e industrial, com o advento do capitalismo, teve implicações significativas para as famílias. O modo de vida urbano e centrado no trabalho individual teve impactos na organização familiar instaurando uma divisão de papéis no interior da família com a responsabilidade da mulher pelas tarefas domésticas e o homem provedor. (SECCOMBE, 1997 apud MIOTO, 2008)

A mudança do modo de vida comunitário, com o fechamento da família no modelo nuclear, aumentou as cargas de trabalho na esfera da reprodução, especialmente para os cuidados dos filhos. Nesse contexto, onde as relações sociais são alteradas pelas relações de trabalho, a solidariedade social realizada pelas redes primárias fragiliza-se com a separação dos indivíduos da comunidade.

²Definição de família para Saraceno (1998; trad. por MIOTO, 2002 apud MIOTO, 2004): estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras de modo contínuo, estável e não casual. Eis porque em muitas culturas se está na presença de uma família quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações. Sobretudo quando esse empenho é orientado à defesa das gerações futuras.

Aliado ao desmantelamento da rede primária de apoio social, a precariedade nas relações de trabalho trouxe graves problemas para a classe operária como os acidentes, doenças, invalidez, aumento da condição de pobreza, repercutindo na competência das famílias para a proteção social. Contudo, as organizações operárias de ajuda mútua foram se expandindo por iniciativa dos trabalhadores para a garantia de um mínimo de sobrevivência das suas famílias. Paralelamente, desencadeiam-se os movimentos de lutas e as reivindicações pela intervenção estatal. A proteção social pública àqueles vinculados ao trabalho torna-se legítima no campo político, sendo assegurada no campo social através da construção de uma legislação trabalhista.

Destaca-se que o reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais de populações específicas, desvinculadas do trabalho, como crianças, idosos, pessoas com deficiências, percorreu caminhos diversificados para a conquista de legitimidade como objeto de intervenção estatal. Esses segmentos são merecedores da proteção estatal somente com a expansão da cidadania social no século XX.

De fato, as populações pobres isentas da obrigação de trabalho – como é o caso dos doentes, das crianças ou dos inválidos – são, há muito, objeto de intervenções públicas especializadas, cuja origem se assenta em larga medida em iniciativas privadas e confessionais, que visam assistir os casos não atendidos pelas redes de sociabilidade primária. A legitimidade da intervenção pública com relação às populações em situação de pobreza, mas capazes para o trabalho (tanto no espaço urbano como no rural), tem sido, por sua vez, objeto de um longo debate que perpassa as sociedades modernas até a atualidade. (CARDOSO e JACCOUD, 2009, p. 185)

No final do século XIX e início do século XX, houve a expansão dos sistemas de seguro social e conforme Di Giovanni (1998) quase todos os Estados europeus, antes da Primeira Guerra Mundial, dispunham de pelo menos três sistemas de seguridade no modelo de seguro social destinado aos trabalhadores da Alemanha do governo Bismarck. Nesse modelo, a proteção social estatal era baseada no critério da causa da perda do rendimento e de modo geral foram estabelecidos quatro sistemas: seguro acidente, seguro doença, seguro

desemprego e o sistema de aposentadorias nos casos de velhice, invalidez e morte do responsável pela família.

Para Pereira (2007, p.110) “o velho liberalismo foi cedendo espaço a um liberalismo mais social.” A expansão da modalidade política na proteção social se institucionaliza como função legal e legítima do Estado. Inicialmente, os sistemas de seguro social se colocaram ao lado dos tipos de alocação mercantil e daquelas ligadas aos vínculos tradicionais predominantes nas sociedades pré-capitalistas, embora essas com debilidades para a proteção social. E, posteriormente, com o modelo beveridgiano³ e a consolidação do *Welfare State*, os sistemas de proteção estatal visaram substituir a predominância do mercado para a cobertura social ao executar medidas para o bem estar da população.

O modelo beveridgiano propôs a proteção dos indivíduos do nascimento à morte com o comprometimento do Estado com uma política de prevenção às adversidades. A partir desse modelo foram implementados: seguros sociais para prevenir as ameaças e perdas de rendimentos; benefícios suplementares e subvenções à família com crianças; serviços sociais universais e gratuitos como a saúde e educação; assistência àqueles com salários baixos e um sistema de isenção fiscais, aumentando os impostos daqueles com rendas elevadas. (PEREIRA, 2007)

Aliado à política de proteção social os Estados europeus passaram a desenvolver uma política de pleno emprego. O papel do Estado conjugando ações políticas e econômicas para a regulação da sociedade constituiu o que se denominou *Welfare State*, que teve seu auge entre os anos de 1940 e 1970 com a expansão do capitalismo na Europa do Norte.

Esping-Andersen (2000) ao investigar o *Welfare State* identifica este como uma construção histórica de redefinição de um Estado social e considera que esse modelo de Estado apresentou o padrão mais amplo de proteção social estatal estabelecido nas sociedades capitalistas. A proteção social no *Welfare State* foi baseada na noção de direito social e

³O Plano Beveridge, de 1942, decorre da concepção de Seguridade Social inaugurada na Grã-Bretanha por Willian Beveridge, um dos secretários de Beatrice e Sidney Webb, na comissão de estudos para a reforma da assistência pública e mais tarde deputado. O relatório de estudo da comissão, propunha a criação de uma política de prevenção social baseada na obrigação mútua entre o indivíduo e a comunidade, expressando assim um pacto social para o asseguramento universal de um mínimo de proteção social pública. (PEREIRA, 2008, p. 109-113)

universal buscando o *status* de cidadania com a autonomia dos indivíduos na sociedade.

O *State* ou estado de bem estar social foi o modelo de Estado interventor responsável pela organização de um sistema amplo de garantias legais sob a noção de direito de cidadania, baseado no “modelo de solidariedade social”. (PEREIRA, 2007)

Nos países desenvolvidos da Europa Ocidental, após a segunda Guerra Mundial, os estados de bem estar social apresentaram uma expansão na cobertura social. O sistema de proteção público abrange toda a população tendo como características a universalidade. As políticas sociais implementadas decorreram do trabalho assalariado e da expansão da cidadania política e social. Dessa forma, a proteção social se assentou sobre a ótica dos direitos sociais ampliando o espaço público de atuação deslocando do mercado a reprodução social dos indivíduos. Neste momento histórico, buscou-se a reafirmação das solidariedades nacionais e o fortalecimento dos Estados-nações. (CARDOSO e JACCOUD, 2009, p. 187- 188)

Em relação às análises interpretativas da instauração do *Welfare State*, observa-se que os autores divergem entre si com apontamentos que remetem o Estado no modelo do *Welfare State* como uma conquista da classe trabalhadora e outras que consideram uma estratégia política para o desenvolvimento do capitalismo.

Para Souza (2001, p.7) “além de instrumento de política macroeconômica, o *Welfare State* é também um mecanismo de regulação política da sociedade”, apontando ainda que Vacca (1991) considera que “surgiu como mecanismo de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas”. Por outro lado, Nogueira (2002, p. 32) ao analisar a constituição e consolidação do *Welfare State* coloca que entre os estudiosos do tema há concordância interpretativa relacionada à emergência dos programas sociais universais devido ao excedente econômico e desenvolvimento tecnológico, além das pressões políticas das democracias capitalistas.

Para analisar os níveis de proteção social ofertados pelo *Welfare State*, autores como R. Titmuss, Ugo Ascoli, Esping-Andersen, sob formas e critérios distintos, estabeleceram modelos de classificação. Os

especialistas reconhecem uma variedade de arranjos do *Welfare State* conforme o movimento histórico e político dos atores sociais de cada sociedade e em última análise, porém fundamental, constata Di Giovanni (1998) que os sistemas de proteção social são elementos estruturantes da vida social moderna.

Uma tipologia clássica do *Welfare State* é a estabelecida por Titmuss, em 1958, que identificou três gêneros conforme o nível de intervenção estatal e grupos destinatários quais sejam: a) residual, caracterizado por políticas seletivas oferecidas quando os demais meios de proteção não atenderam determinadas carências dos indivíduos, cuja a cobertura se faz a certos tipos de riscos e dirigida a grupos particulares; b) meritocrático-particularista, em que as políticas sociais só interferem para corrigir certas falhas dos mercados; esse modelo é baseado na capacidade dos indivíduos para resolverem as suas necessidades; c) institucional-redistributivo, que garante a todos os cidadãos os direitos e as garantias do bem-estar em termos de patamares mínimos de renda e serviços que são ofertados pelo Estado ou através de instituições subsidiadas. (DI GIOVANNI, 1998, p.22)

Uma variação do estudo de R. Titmus foi o realizado por Ascoli ao estudar o sistema italiano do *Welfare State*. Ascoli reconhece que o caso italiano se aproxima do modelo meritocrático-particularista, mas os mecanismos públicos de redistribuição estão submetidos a uma lógica clientelista. Esse autor propõe duas subclassificações do modelo meritocrático-particularista. São elas: a particularista-clientelar em que na distribuição de garantias e prestações os partidos políticos tendem a favorecer certos grupos através de benefícios; e a particularista-corporativa que tende a favorecer grupos profissionais. (DI GIOVANNI, 1998)

Atualmente, o estudo que pretende uma aproximação comparativa dos distintos estados de bem estar deve considerar o trabalho de Esping-Andersen (1990). O autor apresenta sua primeira formulação tipológica do *Welfare State* na Teoria dos Três Mundos do Estado de Bem-Estar, originalmente publicada no livro “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”.

A tipologia foi construída com base nos “regimes de bem-estar” e para Di Giovanni (1998) é uma tipologia dos diversos regimes de política social. A expressão regime de bem-estar surgiu no meio científico na década de 1980 e definia a forma conjunta e interdependente pela qual se produz e redistribui o bem-estar em ações públicas e privadas.

O critério utilizado por Esping-Andersen (2000) para a classificação dos regimes de bem estar foi o grau de desmercantilização, ou seja, na medida em que o trabalhador assegura os seus riscos fora do mercado. Porém, a tipologia inicialmente apresentada sofreu críticas por ter refletido o contexto histórico do *Welfare State* da década de 1970 e 1980 e não ter reconhecido as especificidades de outros países que comporiam um modelo à margem dos descritos. Outra crítica foi a desconsideração da família, principalmente acerca do trabalho doméstico feminino não remunerado.

Conforme aponta Campos e Miotto, (2003, p. 169-170), Esping-Andersen reconhece que a família embora anunciada por ele como instância de produção de bem-estar social foi “dolorosamente” abandonada na análise central. A análise “acabou privilegiando a definição das posições de Estado e mercado [...]” apresentando um desvio na questão do tratamento de gênero no interior da família, ou seja, acerca do trabalho doméstico não remunerado desenvolvido, principalmente pela mulher, para a reprodução das condições de vida.

O reexame da teoria é apresentado por Esping-Andersen em sua obra *Social Foundations of Postindustrial Economies* (2000), que dedica um capítulo à Economia Familiar e retrata a tríade da proteção social com o compartilhamento da família, do Estado e do mercado na gestão dos riscos sociais. O referencial teórico apresentado sustenta a análise da relação família e política pública, para a proteção social, sendo possível uma aproximação da medida em que a proteção social estatal tem absorvido as cargas assistenciais da família através dos modelos adotados.

Dois categorias são reconhecidas como chaves na Teoria dos Três Mundos do Estado de Bem-Estar: a desmercadorização, como segue descrito por Miotto (2008, p.134):

A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. Assim o Estado torna-se o agente primordial da proteção social e ao assumir esse papel possibilita a autonomia dos indivíduos e também se torna força ativa no ordenamento das relações sociais. (MIOTTO, 2008, p.134)

E a categoria desfamíliação, como também discorre Miotto (2008, p.135):

A desfamíliação refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão do bem estar, seja através do Estado ou do mercado. Portanto, o processo de desfamíliação pressupõe a diminuição dos encargos familiares e independência da família especialmente em relação ao parentesco, através de políticas familiares/sociais.

Conforme Esping-Andersen (2000), a partir do grau de participação do Estado, do mercado e da família na proteção social, os regimes de bem-estar são classificados em três padrões: liberal, social-democrata e conservador.

Na forma contemporânea, os regimes de bem-estar liberais demonstram um compromisso político em minimizar o Estado e individualizar os riscos fomentando as soluções de mercado. Esse regime desfavorece os direitos dos cidadãos e apresenta três aspectos que os caracterizam: regime residual no sentido de garantias sociais se limitando aos piores riscos; os riscos inaceitáveis, que têm caráter seletivo elegendo aqueles que têm direitos, além disso, fomenta o mercado como provedor de bem estar. Este regime tem o peso da característica residual e do fomento do mercado. Castles (1993) apud Esping-Andersen (2000) assinala o agrupamento dos países anglo-saxões em torno do modelo liberal.

O regime de bem-estar social democrata é um regime comprometido com o universalismo da proteção social e com a concepção de cidadania. Esse regime foi representado pelos países nórdicos. Os direitos se vinculam aos indivíduos e demonstram a intenção de desvincular a assistência baseada nas necessidades. A fusão do universalismo com a generosidade de subsídios oferecidos aos indivíduos é uma forte marca deste regime que contribui para aliviar as cargas da família, ou seja, a desfamíliação.

A desfamíliação pode ocorrer através do Estado ou do mercado. A desfamíliação através do Estado é identificada pelos serviços globais, subvenções às famílias com filhos, serviços públicos de atenção à infância e assistência ao idoso. Regimes com políticas residuais podem apresentar essas características, no entanto, esses serviços não podem ser considerados em um caráter de desfamíliação, pois não tem uma

cobertura universal e são ofertados aos grupos focalizados. Uma maior oferta de serviços públicos para as famílias também leva à desmercadorização, diminuindo as mediações no mercado. A transferência de rendas para as famílias como subvenção é importante, mas os baixos recursos não contribuem para uma efetiva desfamiliarização. Quanto ao mercado como meio de desfamiliarização é falho, pois a capacidade da família para comprar serviços é problemática devido ao alto custo do mercado.

O regime de bem-estar conservador foi identificado na Europa continental. É aquele marcado pela seguridade social do trabalhador masculino chefe de família. O regime tem como atributos o corporativismo com os seguros sociais e o familiarismo, que aparece especialmente na Europa Meridional e no Japão. O clientelismo também é marca dos regimes conservadores, onde o Estado, para fins eleitorais, promove ações públicas para a garantia dos votos.

Os regimes mais familiaristas aparecem influenciados pela doutrina católica e pelos princípios de subsidiariedade com escassos recursos. A família é considerada célula fundamental da sociedade e acaba tendo que assumir sozinha as cargas. A interferência pública acontece quando as redes primárias fracassam e o Estado dispensa uma pequena quantia de dinheiro e serviços para as famílias. A intensidade das responsabilidades com o bem-estar também é medida pelo tempo de trabalho doméstico não remunerado e na medida em que as famílias assumem os cuidados de idosos, pessoas com deficiência, filhos adultos desempregados e filhos na fase de criação – crianças e adolescentes.

É importante ressaltar que a tipologia de regimes de bem-estar explicita uma compreensão da totalidade e dinâmica dos sistemas de proteção públicos, tendo em vista que a proteção social das sociedades capitalistas se organizou sob os eixos família e trabalho. De modo geral os sistemas de proteção públicos se desenvolveram sob a ótica bismarckiana ou beveridgiana e apresentam arranjos diferenciados nos estados nacionais em decorrência das estruturas políticas, econômicas e socioculturais de cada sociedade. O modelo bismarckiano é caracterizado pela contribuição individual como critério para o recebimento de benefícios da relação com o trabalho; o beveridgiano por outro lado se caracteriza por estabelecer a universalidade de proteção social para todos os cidadãos.

Para Esping-Andersen (2000), o modelo de Estado de bem-estar centrado no homem chefe da família segue sendo o eixo da política social pública, porém, a família sofreu mudanças. Conforme o autor, a família é uma instituição social na medida em que modela e regula o

comportamento dos indivíduos de acordo com as expectativas da sociedade. Ela, em paralelo com o Estado e o mercado, define o que é desejável na integração social. A família é moldada pelas interferências externas, bem como é o espaço de tomada de decisões particulares e, pela integração social, muda a sua organização e interfere na própria sociedade.

Dessa forma, quando um número expressivo de famílias muda o comportamento – separações do casal, mulheres no mercado de trabalho – e a estrutura – número de filhos e outros arranjos familiares; como também sofre com as crises econômicas, novos riscos são colocados para a família e essas mudanças assinalam deficiências para o modelo de proteção social instituído sob um padrão de família nuclear baseada no provedor masculino.

Tal situação traz tensões na relação família e Estado, pois a relação da família com o Estado e o mercado tem se materializado na contradição dos modelos de proteção social estatal que tem predominado na forma de seguro social. O modelo de seguros sociais, fundamentado no trabalhador chefe de família, comum à maior parte dos estados de bem-estar, “baseia-se na existência de uma solidariedade familiar que implica trocas intergeracionais e de gênero, constantes e fundamentais para a sobrevivência de todos.” Sobretudo, a cobertura social é direcionada aos riscos da força de trabalho ficando ao encargo da família a cobertura dos riscos do curso da vida, que são mais acentuados na velhice e infância. (CAMPOS e MIOTO, 2003, p. 168)

Como salienta Campos e Mioto (2003, p.169):

Como em todas as sociedades baseadas na união trabalho-direitos, é o primeiro que permite o acesso ao sistema de seguro social, à moradia subsidiada ou pública, ao crédito a juros mais baixos entre outros benefícios. Dessa forma, aos filhos e à esposa é garantido acesso subordinado aos direitos sociais, enquanto mantêm uma relação familiar com uma pessoa que possui o “status” de trabalhador; poder-se-ia chamá-los “direitos derivados”. Sendo em geral, o seguro social – como benefício de “primeira classe” - prioritariamente dirigido aos homens - às mulheres restam os benefícios da assistência social, aqueles “de segunda classe

Para Di Giovanni (1998, p.11) nas sociedades capitalistas da atualidade o que predomina são os sistemas de seguridade social com base no modelo de seguro social bismarckiano. Entretanto, é importante resgatar que a proteção social decorre da interação de ações públicas e privadas.

Di Giovanni (1998, p.12-13) apresenta uma definição clara e abrangente de proteção social incorporando a família no debate. O autor identifica a proteção social como o conjunto dos meios de alocação de recursos à provisão e aos cuidados dos indivíduos através da interação público e privado. O meio público corresponde ao Estado na função de organizador, gestor e normatizador de políticas públicas de regulação social para o conjunto da sociedade e de políticas de caráter social para grupos sociais específicos. Os meios privados são identificados como mercantil e não-mercantil. A modalidade não mercantil corresponde aos vínculos tradicionais como a família, entidades religiosas e filantrópicas, associações de ajuda.

Acerca da proteção social exercida através de ações do Estado, Di Giovanni (1998, p.12) esclarece que:

a existência e a constituição de sistemas dessa natureza não excluem a persistência ou a constituição de outras formas de proteção privadas, nas quais o alcance dos mesmos objetivos está confiado a acordos entre sujeitos, ou seja na base de relações mercantis ou fundada em vínculos tradicionais.

No Brasil, particularmente, a proteção social pública não se desenvolveu como no modelo de estado de bem-estar dos países europeus que foi baseada no pleno emprego e na oferta de serviços públicos com características universais. O sistema de proteção social brasileiro, que começa a se edificar a partir da década de 1930, foi marcado por ações públicas de governos autoritários, populistas e militares tendo se caracterizado basicamente pela consolidação de uma legislação trabalhista, pelos seguros sociais e pelas ações assistenciais.

O sistema de proteção público, inicialmente, é identificado pela previdência social sob o princípio contributivo e pelos escassos aspectos redistributivos das políticas públicas na área da educação básica e saúde pública no âmbito sanitário. Porém, na fase de consolidação do sistema, a partir da década de 1960, o sistema de proteção foi marcado pelo

caráter particularista clientelista das políticas sociais. Assim, contou com um modelo baseado no crescimento econômico e com a implementação de políticas assistencialistas na oferta de serviços sociais básicos. (SOUZA, 2001)

Ressalta-se que a Igreja Católica teve presença marcante na proteção social brasileira desenvolvendo ações assistenciais respaldadas em valores caritativos, principalmente no atendimento da infância das camadas populares.

A análise sócio-histórica acerca das práticas de assistência à criança e ao adolescente, no Brasil, revela que as medidas de proteção para esse segmento ocorriam quando havia a falência pública da família para o cuidado dos filhos, o que acarretou a recorrente internação de crianças e adolescente em instituições, privando-os da convivência familiar e comunitária.

Os primeiros passos para a criação das políticas públicas foram dados visando o controle das famílias pobres através da moralização. Dessa forma, para a execução de um projeto saneador e civilizador do Brasil foram formuladas propostas que tinham como alvo as crianças das camadas populares que constituíam um perigo para a nação. Logo, a proteção social direcionada às famílias não correspondia ao *status* de direito social, mas baseava-se em uma ação educativa saneadora sendo classificada a população conforme uma escala de moralidade e com intervenções diferenciadas: eram eles os pobres dignos e os viciosos. (RIZZINI, 1997)

Se por um lado a proteção pública brasileira não atendia às necessidades das famílias populares deixando-as mercê das relações familiares, de paternalismo, de apadrinhamento para a alocação dos recursos capazes de manter o bem estar dos seus membros, por outro, instituiu um aparato jurídico e assistencial, demonstrando a presença marcante de um Estado interventor na esfera familiar para o controle e a normatização da camada popular.

Desta forma, conforme nos expressa Campos e Miotto (2003) a política social brasileira, historicamente, apresentou uma tendência privatista e familista na proteção social que tende a se acentuar com o direcionamento das políticas sociais em tempos neoliberais. Considera-se, ainda, que embora a Constituição Federal de 1988 tenha proposto tendências mais universais para as políticas sociais, incorporando a noção de cidadania na proteção social brasileira, o fomento do mercado para a prestação de serviços privados como, por exemplo, de saúde, educação e previdência social, assim como a proposta de um Estado

mínimo na intervenção social, repercute negativamente para a implantação e na execução de políticas sociais.

1.2 POLÍTICAS SOCIAIS E FAMÍLIA NA REFORMA ESTRUTURAL

Desde os anos 1980, diversos países na Europa, América Latina e os Estados Unidos incorporaram nos debates políticos e sociais as ideias liberais. A crise do capitalismo desencadeada, a partir dos anos de 1970, conduziu a reestruturação dos sistemas políticos e econômicos das sociedades. Nesta direção, um novo pacto entre o Estado e a Sociedade emerge para sustentar a expansão global do capital. As políticas neoliberais impulsionaram os processos de reforma do Estado que objetivou reduzir a própria intervenção na regulação econômica e social fortalecendo o mercado. O crescimento econômico foi considerado o meio para se atingir o desenvolvimento social e diminuir as desigualdades.

O esgotamento do regime fordista-keynesiano⁴, de regulação econômica e social, e sua passagem para o regime de acumulação flexível, que desterritorializou a produção e internacionalizou o capital, teve impactos significativos na esfera das relações do trabalho com a ofensiva contra os salários, terceirizações, inovações na gestão da força do trabalho e deslocamento de plantas produtivas.

O Estado reconhece o mercado como o principal agente regulador da sociedade e os riscos sociais dos indivíduos devem ser compartilhados entre os diversos atores sociais, ou seja, através da cobertura subsidiária do Estado e das iniciativas privadas na relação com a sociedade e o mercado.

Para Silva (2002) os elementos que davam sustentabilidade ao *Welfare State*, ou seja, o pleno emprego, crescimento econômico e a família estável, ruíram juntamente com a sociedade do bem-estar que não condiz com o modelo de economia globalizada.

⁴O modelo de produção fordista, iniciado nos EUA na década de 1920 nas fábricas automotivas da Ford, era caracterizado pela produção em série e em massa voltada ao consumo. Associado ao fordismo se apresentou a política econômica keynesiana embasada na teoria do economista John Keynes. Essa política econômica tinha como característica a forte intervenção estatal nas relações de trabalho de modo a manter o emprego e o consumo evitando as crises econômicas do capitalismo. (HARVEY, 2001)

O *Welfare State*, que teve seu auge entre os anos de 1940 e 1970 com a expansão do capitalismo na Europa do Norte, deixa de ser o modelo de estado que atende às necessidades de expansão do capital e recebe críticas dos adeptos do liberalismo. O Estado que firmou um pacto político-econômico e de “solidariedade social” com a sociedade é questionado no seu papel de regulador da economia e de responsável pelo bem estar social. O Estado interventor que garantia direitos sociais foi afetado pela reestruturação econômica e teve reflexos negativos para a família e para o padrão de proteção social.

Na década de 1990, o Brasil, seguindo a tendência internacional segue as recomendações das agências multilaterais (FMI, BID, Banco Mundial) e programa medidas de ajuste fiscal dando início a reforma do Estado brasileiro. O processo de reforma do Estado é decorrente de um conteúdo político ideológico que buscou a reconstrução de um Estado no século XXI pretendido pelo capitalismo contemporâneo.

Delineia-se, assim, o Estado do século vinte-e-um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18)

No Brasil, a reforma do Estado foi atribuída à ingerência técnica e administrativa da administração pública burocrática e excluiu do debate o conteúdo político neoliberal ditado pela política econômica

global. A reforma da administração pública, que pretendeu a redução do número de servidores públicos, foi justificada pela necessidade de ajuste fiscal.

Pereira (1997, p.13-14), reconhece que o *Welfare State* tornou-se um Estado social burocrático na medida em que, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, ampliou o número de funcionários públicos em áreas fundamentais da proteção social como na saúde, assistência social e educação. Porém, como aponta Silva (2002) não foi possível no Brasil, enquanto economia periférica, a formação de uma sociedade do pleno emprego e um *Welfare State*.

A reforma do Estado também atingiu o conjunto da proteção social. No caso da previdência social, a reforma não atingiu somente os servidores públicos, mas também toda a população com a reforma do regime geral do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. A reforma elevou o tempo de contribuição dos trabalhadores, retirou alguns direitos previdenciários e diminuiu as despesas com o funcionalismo público com a privatização de empresas públicas.

Para Costa (2006) a previdência social sofreu o impacto da informalidade do trabalho que prejudicou a arrecadação dos tributos, não sendo recompensado, no país, esse déficit a partir de uma política econômica geradora de novos postos de trabalho. O baixo crescimento econômico, o aumento dos juros e da dívida pública associados ao processo de envelhecimento da população e o aumento do período de cobertura dos benefícios da aposentadoria, realmente, configuram um quadro problemático para a previdência social no Brasil, porém, não se pode deixar de sinalizar os esquemas de corrupção, fraudes e dívidas patronais.

A redução do Estado não foi um fator meramente técnico, mas demonstra a tendência de um Estado mínimo, na prestação da proteção social. A reforma na área social reflete a resistência das classes dominantes em promover um processo de redistribuição de rendas e riquezas. E a redução da máquina pública, tanto em relação ao orçamento quanto em número de servidores, teve reflexos negativos para as políticas sociais na prestação dos serviços, conforme expõe Costa (2006).

Na área da saúde, com a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS, a universalização dos serviços ao mesmo tempo em que melhora os dados quanto às questões de saúde também provoca o aumento da demanda de atendimento. Serviços essenciais como um sistema de vacinação, a atenção às gestantes e a prestação de serviços básicos e hospitalares são ofertados, porém, não cobrem a totalidade da demanda.

Esses serviços gradativamente passam a ser ineficientes e sem melhorias na qualidade.

Na área de habitação, para as populações desprovidas de renda, são propostos projetos habitacionais financiados pelas agências internacionais. Todavia, esses projetos são direcionados para áreas reconhecidas como de interesse social, assim não atendem toda a demanda habitacional.

No setor de educação, na década de 1990, amplia-se o número de cursos privados superiores pelo fomento do Estado que subsidiou o setor privado através de um sistema de financiamento – FIES - e do certificado de filantropia que diminui os impostos das entidades de ensino privado. O crédito estudantil aparece de forma seletiva e o estudante tem a possibilidade de concluir o ensino superior com a condição de pagamento protelado. Avanços são registrados como o aumento de matrículas no ensino fundamental assumido pelos municípios, porém, com a falta de recursos e política salarial para os professores o ensino público torna-se precarizado.

A proposta de reduzir a atuação do Estado na operacionalização dos serviços sociais foi difundida pelos organismos internacionais de financiamento. Para o Banco Mundial, a universalização das políticas sociais prejudica os mais pobres porque beneficiam os setores que podem pagar pelos serviços, como a educação e a saúde. O Banco orienta a implementação de políticas focalizadas e compensatórias para a atenção básica à saúde e educação, como também de combate à pobreza. Na visão do Banco, o ensino superior e o atendimento hospitalar, são secundários dentro da proposta do Estado para a área social. (COSTA, 2006)

Nas sociedades contemporâneas, o Estado demonstrou um compromisso político com o projeto neoliberal ao retrair suas ações e individualizar os riscos fomentando as soluções do mercado. A reforma do Estado, com a lógica de liberar a acumulação do capital e de reduzir a cobertura social estatal, privilegiou o mercado criando um nicho para o setor empresarial nas áreas da previdência social, saúde e educação superior.

No Brasil, nos anos de 1990, as políticas sociais se direcionaram aos mais pobres com a implementação de programas de transferência de renda direta as famílias.

O debate internacional sobre programas de transferência de renda emerge numa conjuntura sócio-econômica marcada pelas transformações no mercado de trabalho que tem como consequência um grande contingente de desempregados, com longo tempo de duração, e a

precária inserção no mercado atingindo homens, mulheres e jovens. (SILVA, 2002)

Para Silva (2002) os programas de transferência de renda se inserem no bojo do projeto neoliberal que amplia a discussão sobre políticas de renda mínima diante da restrição de políticas sociais de caráter universal. Os programas de transferência de renda se expandem com a ampliação de programas do governo federal, a partir de 2001.

Silva (2002) reconhece os seguintes programas: o Benefício de prestação continuada, previsto pela Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, implementado em 1996 para pessoas idosas e pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho, com renda familiar inferior à $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; a Previdência Rural, o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em 1996; o programa Bolsa Escola em 2001; o Programa Bolsa Alimentação em 2001; o Auxílio Gás em 2002; o Agente Jovem nos anos 2000.

Atualmente, são dois os grandes programas dessa natureza: o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família com condicionalidades para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Os atuais programas de transferência de renda, apesar das controvérsias pelo caráter compensatório e seletivo na ausência de políticas estruturais efetivas, do ponto de vista da proteção social são modalidades de assistência pública enquanto direito social. Esses programas são mecanismos da proteção social estatal para assegurar o mínimo de satisfação das necessidades básicas, porém, seu caráter deve ser de complementaridade e não de substituição dos demais serviços e políticas sociais.

A regressão da proteção social estatal redireciona os sistemas de proteção que buscam formas de compartilhamento da cobertura dos riscos sociais para o atendimento das necessidades básicas de sobrevivência da população.

O debate internacional dos atuais sistemas públicos de proteção social se assenta em propostas que visam o estabelecimento de formas de reciprocidade entre os cidadãos. Identificam-se as propostas do pluralismo de bem estar na Grã-Bretanha, o *Welfare Mix* na Alemanha e Holanda, temática abordada por Pereira (2004) e o modelo de economia solidária na França, analisado por Martin (1995, p.53). Esses modelos são soluções sugeridas para a crise da proteção social nos moldes do *Welfare State*, reconhecendo a importância do setor informal, ou seja, o estímulo comunitário e familiar para a proteção social.

Pereira (2004) ao abordar a nova divisão social do bem-estar sinaliza que, desde os anos de 1970, o *Welfare State* que tinha o Estado como ator central na proteção social, aparece marcado pelo pluralismo de bem-estar. Este aspecto parte da condição de que o Estado atuaria como co-responsável ou parceiro na proteção dos riscos sociais. Este modelo -denominado *Welfare Mix* - visa retirar a centralidade do Estado na promoção das políticas sociais trazendo a participação do mercado e da sociedade civil pela via do terceiro setor. No pluralismo de bem-estar, as responsabilidades de provisão social são divididas nos setores: informal, representado pela família, os amigos e os vizinhos; voluntário, formado pelas organizações não governamentais; comercial ou mercantil e setor oficial, representado pelo Estado.

Pereira (2004, p. 138-139) demonstra que os grupos primários como a família e a comunidade estão ganhando importância na prestação de ajuda. A comunidade aparece como *path system*, pequenas áreas que os trabalhadores sociais, muitos deles voluntários e com uma relação de proximidade local, estão dispostos a identificar os recursos e redes de solidariedade informal para solucionar os problemas das famílias.

O compartilhamento das responsabilidades pela proteção social entre Estado e Família é algo que está na agenda política, não só dos países que tiveram um Estado de bem-estar social e enfrentam a crise desse modelo, como aponta Martin (1995), mas também dos países periféricos da economia global, como o Brasil, que não teve um modelo de proteção social aos moldes do *Welfare State*; porém, o processo de reforma do Estado teve rebatimentos nas políticas sociais, entre elas aqueles de atenção à família. A focalização e a seletividade passaram a orientar, por exemplo, as políticas de transferência de renda. E a família aparece com centralidade na política social pública.

Conforme comenta CARVALHO (2002, p. 270)

Os serviços coletivos implementados pelas políticas sociais estão combinando diversas modalidades de atendimento ancorados na família e na comunidade. Fala-se hoje menos em internação hospitalar e mais em internação domiciliar, médico da família, cuidador domiciliar, agentes comunitários de saúde; e em programa de saúde da família, centros de acolhimento, reabilitação, convivência, etc

É neste contexto de políticas sociais marcadas pela reestruturação do Estado que o debate acerca da relação família e proteção social têm apresentado perspectivas distintas. As discussões sobre a temática são complexas e envolvem questões como: as mudanças ocorridas na família, à crise de uma sociedade baseada no pleno emprego e o desmantelamento de um estado com forte intervenção social. A redescoberta da família no âmbito da proteção social pública, contraditoriamente, apresenta-se como a “pedra de toque”⁵ para a proteção dos indivíduos e instauração de uma sociedade solidária.

Conforme demonstra Miotto (2004, p. 3):

A discussão no âmbito das políticas sociais, grosso modo, tem se encaminhado a partir de duas perspectivas distintas. Uma que defende a centralidade da família apostando na sua capacidade imaneente de cuidados e proteção. Portanto vê a família como o centro do cuidado e proteção por excelência. A outra, entende que a capacidade de cuidado e proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção que lhe é garantido através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas.

A literatura nacional e internacional demonstram que as práticas de solidariedades familiares sempre tiveram ativas e a proteção social funciona em compartilhamento entre solidariedade familiar e serviços públicos. A proteção social familiar é manifestada durante todo o ciclo de vida, seja na responsabilidade dos pais pelos filhos até a vida adulta, ou no apoio em relação às adversidades da vida adulta quanto às crises econômicas e conjugais, problemas de saúde, principalmente os transtornos psiquiátricos e/ou dependência química, e, ainda, dos filhos adultos para com os pais idosos pela progressiva dependência que apresenta na velhice.

A responsabilidade familiar pelos cuidados dos sujeitos foi compartilhada pelo Estado com a expansão dos serviços públicos,

⁵Pedra de toque: 1. Jaspe ou qualquer pedra dura e escura empregada pelos joalheiros para avaliar a pureza dos metais. 2. Fig. Meio de avaliar, de aferir. (FOLHA/AURÉLIO, Dicionário básico de língua portuguesa, 1995: 491) Porém, em sentido figurado ao longo da história a expressão “pedra de toque” passou a ser empregada como sinônimo de coisa fundamental, imprescindível para se obter um resultado esperado.

principalmente para a infância e velhice, amortecendo o trabalho doméstico familiar não remunerado. Porém, a crise do *Welfare State* torna o custo desses serviços cada vez menos aceitável pelo poder público, reativando-se as solidariedades “naturais” na obrigação das tarefas privadas.

A redescoberta do parentesco e o seu papel de apoio é fortalecido em virtude do descompasso de um modelo baseado no provedor chefe da família e na estabilidade conjugal. O que se vê atualmente é uma exaltação às solidariedades naturais, solidariedades essas que se manifestam através de redes de apoio social e, assim, a falta de vinculação parental e o isolamento da comunidade implicam em risco de dependência da proteção social pública.

Estudiosos (CAMPOS e MIOTO 2003; BERMÚDEZ, 2001; ESPING-ANDERSEN, 2000; MARTIN, 1995; PARELLA, 2001) estão denunciando as cargas assumidas pela família através do papel das políticas implementadas pelos países e os limites da família para a promoção do bem-estar.

Conforme Martin (1995, p.55-56) o resgate das solidariedades familiares e intergeracionais, tanto para o encargo de pessoas idosas e inserção profissional de jovens, como o enfrentamento da situação de pobreza, é questão central no debate dos especialistas. Na França, o que se questionou com as reformas da proteção social foram as condições da família para suportar os encargos e se é aceitável esse repasse de funções com o reajustamento da proteção social. Considerando, ainda, aqueles que não conseguem se incluir no mercado de trabalho remunerado e os baixos salários familiares para garantir o sustento dos agregados da família.

Martin (1995, p. 70) aponta que a erosão do estado de bem-estar remete os indivíduos aos mecanismos tradicionais de solidariedade. Reconhece um novo familismo na Europa e coloca:

um dos problemas desta súbita redescoberta do papel das solidariedades familiares é que ela dá a ilusão de um novo “manancial” de recursos para responder às dificuldades sociais encontradas por uma parte cada vez maior da população. Daí os discursos encantatórios sobre a necessidade de reactivar as solidariedades familiares e de vizinhança que o individualismo generalizado teria destruído.

De acordo com Esping-Andersen (2000) é preciso questionar em que medida e condições a família segue satisfazendo o bem-estar dos indivíduos. Para Esping-Andersen (2000) o movimento feminista é que coloca em cena a discussão da família devido à crítica feminista à teoria do estado de bem-estar centrado no homem chefe de família. O movimento, embora tivesse interesse na relação de gênero, conduziu a reconsideração da família no interior da política social, tendo em vista a tensão entre a inserção formal no mercado de trabalho e as cargas dos serviços domésticos. As altas cargas de trabalho doméstico da mulher são identificadas em países com tendência familista.

Parella (2001), ao discutir as políticas familiares na Espanha, identifica que o Estado de bem-estar espanhol é caracterizado por uma forte ideologia familista, fundamentada na valorização da família como principal fonte de bem-estar. A Europa, desde a década de 1970 com a revisão do estado de bem-estar, vem encontrando na família a alternativa de menor custo e mais eficácia para atender às necessidades de recursos e cuidados dos indivíduos. A autora coloca que os poderes públicos devolvem às famílias o conjunto de tarefas que fora desenvolvido pelas instituições e ocorre uma tendência à familiarização. A autora distingue os conceitos de familismo e familiarização. Familismo se refere à existência de redes de solidariedade familiar e parentesco, nas quais o papel dos familiares é de fundamental importância para a garantia do bem-estar. A familiarização é o processo de designação por parte do Estado para as famílias através de uma política como instrumento.

Esping-Andersen (2000) considera o Estado de bem-estar familista aquele que designa um máximo de obrigações de bem-estar à família e chama esse mecanismo do estado como familiarismo. De modo que Parella (2001) atribui a essa postura do Estado como familiarização. A categoria familiarismo (ESPING-ANDERSEN, 2000) ou familiarização (PARELLA, 2001) diz respeito à postura do Estado repassando para a família a responsabilização pelo bem-estar de seus membros. Essa postura do Estado vem fundamentada por uma ideologia familista que vê a família na centralidade da proteção e que de forma natural esta deve ter uma rede de solidariedade e parentesco a qual recorre para dar suporte para as suas demandas.

Acerca do familismo no Brasil, Campos e Mioto (2003) em uma primeira aproximação analítica, reconhecem que tanto em termos dos dispositivos legais como operacionais, especificamente da política de assistência social, o Brasil apresenta uma orientação familista. As autoras fazem a análise a partir da posição da família na política social.

Reconhecem que o familismo não é uma característica nova no Brasil mas vem sendo incrementada desde os anos de 1990.

Em relação à posição da família na proteção social Mioto (2008, p. 114) discorre:

considerando que nem a sociedade e nem o Estado são blocos monolíticos e que as relações estabelecidas nesses âmbitos são contraditórias e expressam conflitos existentes entre diferentes concepções de proteção social, a questão da centralidade da família passa a ocupar um lugar importante no confronto entre os diferentes projetos. Projetos que buscam colocar em movimento estratégias sociopolíticas diferentes e que disputam a hegemonia tanto no plano da direção política de seus formuladores, quanto nos espaços de gestão e execução das políticas públicas. Tanto naqueles que mantêm o seu caráter de universalidade, quanto naqueles de caráter focalizado.

Portanto, o Estado na sua relação com a família, apresenta determinadas tendências para proteção social conforme concepções, formas de propor e executar políticas. Cabe salientar ainda, que em um contexto de regressão no campo da proteção social marcado pela passividade das políticas estruturantes, verifica-se que a política de assistência social tem aumentado a sua importância.

No Brasil, no ano de 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, propõe a organização da prestação da assistência social no território nacional. Desde então o governo federal vem implantando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, composto por Centros de Referências de Assistência Social, em nível de proteção social básica e proteção social especial. O sistema objetivou a organização dos serviços, programas e benefícios sócio-assistenciais com a proposta de fortalecimento da família. E, pode-se observar a dimensão da responsabilidade atribuída a área de assistência social que se apresenta na condição de “proteção social” básica e especial para famílias e indivíduos.

O SUAS apresenta as seguintes características: a centralidade da família como diretriz da política; os serviços estruturados com base na relação de pertencimento, ou seja, indivíduos com vínculos familiares, indivíduos com vínculos fragilizados pela violação de direitos e

indivíduos com vínculos familiares rompidos; a noção de riscos e vulnerabilidades sociais em escala de complexidade como: proteção básica, média e alta complexidade; a demarcação da territorialidade das ações.

Na proteção social de média complexidade são incorporados os serviços das políticas dos segmentos específicos como: crianças, idosos e pessoas com deficiência. A violação de direitos é o critério para atendimento na proteção de média complexidade que traz implícita a idéia de fragilidade dos vínculos familiares.

Conforme Esping-Andersen (2000), os riscos tornam-se motivos de proteção social quando afetam a sociedade ou a sociedade reconhece que determinados riscos precisam de atenção. Os riscos podem decorrer da trajetória de vida – velhice, infância, famílias jovens; em decorrência da classe social atingindo certos grupos como mulheres solteiras com filhos e os riscos intergeracionais que dá maior probabilidade das novas gerações continuarem sendo atendidas pela assistência pública.

Na atual conjuntura, a desvinculação familiar consiste em risco social reconhecido publicamente pela sociedade e poder público. Essa questão corrobora com o que Parella (2001) discorre acerca do familismo que se refere ao reconhecimento de que os indivíduos de uma forma natural devem ter uma rede de solidariedade e parentesco a qual recorrem para dar suporte para as suas demandas.

Não obstante, a política de assistência social, política de proteção social para assegurar um mínimo de provisão para a superação das vulnerabilidades sociais dos indivíduos, acaba por atender aqueles que não tiveram garantido os direitos fundamentais previstos a qualquer pessoa. Essa política é o canal prioritário de atendimento daquelas populações que, historicamente, são reconhecidas como vulneráveis socialmente e pela não vinculação ou fragilidade nas relações de trabalho: como os idosos, as pessoas com deficiência, mulheres e crianças advindos das camadas populares. Assim, as ações assistenciais para o referido público têm dado ênfase à manutenção, reforço e restabelecimento da convivência familiar e comunitária.

Em relação à proteção social à criança e ao adolescente, constata-se que nos serviços as famílias são atendidas quando apresentam violações de direitos caracterizados, por exemplo, como situação de negligência, exploração e maus tratos. Nos serviços, identifica-se que as famílias apresentam escassos recursos estruturais para a satisfação das necessidades básicas e fragilidades para os cuidados da rotina diária e proteção dos seus membros. Diante da incapacidade de resolução dos problemas através do trabalho social, desenvolvido na interface da

política da criança e do adolescente com a política de assistência social, a colocação em acolhimento institucional se mostra como saída plausível para garantir cuidados e proteção a crianças e adolescentes.

A institucionalização de crianças e adolescentes das camadas populares tem sido histórica no sistema de assistência à infância no Brasil, embora a partir dos anos 1990 a proteção social para esse segmento tenha como princípio norteador das ações a proposta da proteção integral, visando à garantia dos direitos fundamentais e especiais, permaneceu prestando “uma assistência protetora e reabilitadora em detrimento de uma ação preventiva”. (PILOTTI, 1995)

Essa discussão será aprofundada no capítulo seguinte que se destina a mostrar a proteção social proposta e desenvolvida no Brasil para a proteção integral de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO II

A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Em que pese a proteção social à infância, uma análise histórica revela que os sistemas de atenção construídos se edificaram sob uma perspectiva assistencial, normatizadora e moralizante visando à regulação da sociedade. A assistência prestada à família, nos países europeus do século XVIII, foi marcada pela proliferação de um conjunto de ações políticas de modo a controlar as condições de vida e imprimir costumes educativos através da intervenção nas famílias populares pelos serviços sociais.

No Brasil, o sistema de proteção à infância edificou-se sob os mais distintos discursos e práticas de um conjunto diverso de atores sociais e instituições, que se proliferaram, preocupados com a questão da infância pobre. A proteção social para crianças e adolescentes consolidou-se como um mecanismo de correção da família considerada incapaz de realizar a proteção da integridade física e “moral” de seus filhos, de modo que a desqualificação dos pais para os cuidados e educação acarretou na recorrente internação em instituições, privando crianças e adolescentes das camadas populares da convivência familiar e comunitária.

É com a aprovação da Constituição Federal de 1988 que novos paradigmas são instituídos para a proteção social sob o espectro da cidadania. Em relação à proteção da infância e adolescência se institui a doutrina da proteção integral visando uma ruptura paradigmática no atendimento desse segmento, que até então se fundamentava num sistema jurídico inadequado, decorrente dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 que se baseavam na “situação irregular”.

O presente capítulo tem com finalidade apresentar a proteção social proposta para a proteção integral de crianças e adolescentes, a partir dos anos de 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Apresenta-se a doutrina da proteção integral e destaca-se o protagonismo da assistência social na resolução da violação de direitos da infância e adolescência com a ênfase na proteção especial. Em seguida, apresenta-se uma breve abordagem histórica da política de atendimento à infância, demonstrando a cultura da institucionalização, assim como pontuam-se os desafios encontrados na conjuntura atual

para a garantia do direito de crianças e adolescentes das camadas populares à convivência familiar e comunitária.

2.1 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A POLÍTICA DE ATENDIMENTO

A proteção social de crianças e adolescentes, na condição de direito de cidadania, começa a emergir no contexto internacional no início do século XX quando os primeiros indícios da idéia de proteção integral são apontados na Declaração de Genebra de 1924. A partir de então, a proteção integral é adotada nos documentos internacionais relativos à proteção à infância como a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e, principalmente a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, que instituiu a doutrina da proteção integral.

A Declaração de Genebra foi o primeiro documento internacional que reconheceu os direitos de proteção à criança independente de distinção de raça, nacionalidade ou crença, assim como o dever de auxílio para o seu desenvolvimento humano, envolvendo as condições materiais, morais e espirituais.

Para Custódio e Veronese (2009, p.106) a idéia de proteção contida na Declaração de Genebra, sob a noção de tratamento e normalidade, refletia o ideário higienista e positivista da época nos campos da educação e saúde. E, embora a declaração tenha apresentado um caráter universal e definido a prioridade da criança em receber socorros em tempos de infortúnio, o documento previa o tratamento diferenciado ao órfão e abandonado, recomendando o seu recolhimento.

É com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, aprovada pelas Nações Unidas, que a doutrina da proteção integral torna-se normativa internacional para a proteção social de crianças e adolescentes nos diferentes contextos sociais, políticos, econômicos e culturais.

Conforme Lima (2001, p. 172) a proteção integral já se apresentava na base ideológica da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, quando em seu preâmbulo afirma que “a humanidade deve à criança o melhor que pode dar-lhe”. E, dentre os dez princípios fundamentais, destaca: o reconhecimento de direitos à criança a salvo de qualquer forma de discriminação; a proteção especial e o acesso a oportunidades; e ainda, a prioridade da criança em ter ajuda e socorro.

Entretanto, ressalta o autor, que foi somente com a Convenção que esta doutrina torna-se um dos mais importantes instrumentos jurídicos para a exigibilidade da proteção social de crianças e adolescentes.

É importante registrar que a Convenção de 1989 é resultado do esforço da comunidade internacional e dos movimentos políticos e sociais internos para a afirmação de direitos humanos de crianças e adolescentes e para o estabelecimento de normas legais e aplicáveis à proteção integral, independente das diferenças socioculturais dos países.

Conforme Lima (2001, p.170) a Convenção atuando no plano ideológico, ético e jurídico da Proteção Integral, expressa todo seu conteúdo na seguinte idéia-chave:

A Criança, toda e qualquer Criança – termo com que abrange, indistintamente, todas as pessoas humanas com menos de dezoito anos de idade - tem pleno direitos a ter Direitos: deve receber, com prioridade, o mais adequado atendimento de suas necessidades básicas. Toda e qualquer Criança é titular de Direitos Fundamentais. É portadora de necessidades reais, ou seja, de definição histórica-social, que devem ser providas, por direito próprio, pelo só fato de ser Criança: Criança na condição peculiar de pessoa humana em desenvolvimento, Criança enquanto um ser com suas peculiaridades, com sua própria Existência, um ser humano dotado de vulnerabilidades que o impossibilitam de garantir, em condições de liberdade e dignidade, sua própria sobrevivência e seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social.

A Convenção, em seu preâmbulo, entende a família como grupo fundamental da sociedade e local de promoção de bem-estar dos seus membros, e em particular das crianças, assim, afirma o documento que a família deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades. Neste sentido, a institucionalização da doutrina da proteção integral como fundamento da comunidade internacional na luta pela construção da cidadania infanto-juvenil, exigiu profundas alterações no pensamento da sociedade e do poder público para a revisão de suas concepções e práticas em relação às

crianças, adolescentes e famílias, principalmente, das camadas populares.

Para Lima (2001, p.170) “é quase que intuitiva, porém perfeitamente demonstrável, a percepção de que a Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas se apresenta como uma fronteira redefinidora das relações entre “Criança” e o “Direito”, entre a “Criança” e o “Estado”, e a “Criança” e a “Sociedade”.

No Brasil, a doutrina da proteção integral foi incorporada na Constituição Federal de 1988, antes mesmo da aprovação do texto final da Convenção de 1989 para a proteção à infância. Esse avanço em termos da proteção social para a criança e ao adolescente decorreu da intensa mobilização da sociedade civil organizada em movimentos de intelectuais, instituições e populares, tendo como alicerce a discussão da proteção integral no âmbito internacional.

Por quase uma década, a ONU através do Grupo de Trabalho da Comissão dos Direitos Humanos construía sua proposta de proteção social à infância para a Convenção, coincidindo com o período de abertura democrática do Estado brasileiro e a discussão da nova Constituição Federal de 1988. Esse momento foi considerado oportuno pela sociedade brasileira para a alteração do sistema jurídico e de atendimento de crianças e adolescentes, assim como da visão estereotipada frente à questão da infância e adolescência da camada popular. Finalmente, a partir da Emenda Popular “Criança Prioridade Absoluta”, incorpora-se ao texto constitucional o reconhecimento jurídico e social de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, como expressa o artigo 227 da carta constitucional.

É dever da família, da sociedade em geral 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.

A Constituição Federal de 1988, identificada como “Cidadã” pela preocupação com os direitos sociais e participação popular, em seu conteúdo adota a proteção integral ao identificar a criança e o

adolescente como portadores de direitos fundamentais comuns a todas as pessoas e de direitos especiais. Além de impor deveres e responsabilidades à família, à sociedade e ao Estado no sentido de garantir a cidadania infanto-juvenil.

Em termos de legislação, a doutrina da proteção integral, na condição de princípio do direito da criança e do adolescente, representa um movimento de ruptura com uma visão paradigmática em que distinguia os menores de 18 anos de idade em distintos mundos sociais. De um lado a criança e o adolescente inserido em um contexto familiar e de outro os menores advindos das camadas populares em que se reservava a condição de “situação irregular” e um sistema de atendimento jurídico-assistencial.

Para Custódio e Veronese (2009, p. 109):

[...] a condição de sujeito de direitos altera a relação tradicional de controle e vigilância do Estado sobre a infância, deslocando o campo de exigibilidade de direitos ao universo difuso da população infanto-juvenil, possibilitando, no interior das possibilidades institucionais, especialmente através do fortalecimento dos movimentos sociais e da condição de cidadania, a exigência permanente de novas conquistas no campo dos serviços públicos, que sejam capazes de efetivar as promessas jurídicas inscritas na lei.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/90) é o dispositivo jurídico que regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal. Em seu artigo 1º a legislação identifica-se da seguinte forma: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”. Assim, em sua redação reafirma o dever da família, da sociedade e do poder público para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes que são organizados em cinco áreas: Vida e Saúde; Liberdade, Respeito e Dignidade; Convivência Familiar e Comunitária, Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Profissionalização e Proteção ao Trabalho.

O Estatuto, situado na perspectiva internacional dos direitos humanos, consubstancia a proposta da proteção integral na garantia de direitos e introduz mudanças em relação à política de atendimento, até então desenvolvida sob a doutrina de situação irregular, prevista no Código de Menores de 1979.

Para Teixeira (2002), o Estatuto apresenta três elementos fundamentais na concepção de proteção integral que representam o avanço e a importância da legislação para a efetivação da cidadania infanto-juvenil, são eles: a criança e o adolescente na condição de cidadãos, ou seja, o direito de ter direitos; o reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e sócio-cultural, assim portador de direitos especiais; e a garantia da absoluta prioridade no atendimento, na execução das políticas públicas e na destinação dos recursos para salvaguardar os direitos preconizados.

A concepção de atendimento integral constante no ECA apresenta uma nova proposta de proteção social destinada à criança e ao adolescente, traduzida nas linhas de ação da política de atendimento. Como também introduz mudanças significativas com o reordenamento institucional através de novas formas de gestão e controle da política que, conforme Teixeira (2002), são baseadas em duas diretrizes: a participação popular e a descentralização político-administrativa.

Conforme Souza (2004, p.02)

As linhas de ação constituem-se em âmbitos da proteção integral que através das políticas sociais básicas priorizadas pelo Estatuto, crianças e adolescentes exercem direitos fundamentais inerentes a todo ser humano. As políticas de assistência social destinam-se a oferecer condições mínimas de bem-estar e dignidade a situações de vulnerabilidade de onde deriva seu caráter transitório e transversal às demais políticas. A política de proteção especial é a ação social especializada destinada a criança e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis conforme define o inciso III do artigo 87.

Em termos de reordenamento institucional uma das grandes inovações propostas na política de atendimento tem como foco a participação popular e refere-se à criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Esses órgãos, instituídos em nível municipal, estadual e federal, são espaços de controle e negociação para a formulação de políticas públicas através do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre poder público e sociedade civil, resultando na co-gestão da política pública. A criação dos conselhos é

diretriz da política de atendimento constante no ECA e decorre da proposta de descentralização político-administrativa.

A descentralização político-administrativa implica na partilha de recursos, competência e poder entre as esferas do poder público. Conforme Teixeira (2002) na descentralização da política de atendimento, a esfera federal é responsável pela coordenação e estabelecimento de normas gerais, enquanto as esferas estaduais e municipais coordenam e executam os programas.

A descentralização é concretizada pela municipalização do atendimento, processo fundamental para a efetivação da proteção integral, levando-se em conta a participação democrática de organizações representativas nos conselhos de direitos para a formulação de políticas e serviços visando o estabelecimento de uma rede de proteção que atenda as reais necessidades de crianças e adolescentes do município.

Essa nova lógica para a proteção social de crianças e adolescentes configura o que se denomina de Sistema de Garantias de Direitos, ou seja, um sistema organizado sob a perspectiva de rede, constituído por um conjunto de pessoas e órgãos que têm atribuições relacionadas à promoção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente. Em termos gerais, fazem parte desse sistema as organizações governamentais e não governamentais que executam serviços e programas; as instâncias do poder público como Ministério Público, Vara da Infância e Juventude; Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares; organizações da sociedade entre outras.

Entende-se que o processo de municipalização da política pública apontou tanto possibilidades advindas de uma nova forma de gestão participativa e democrática, como também limites à execução da política de atendimento para a proteção integral, relacionados aos condicionantes históricos, principalmente, no que concerne à interface com a política pública de assistência social.

A política de assistência social reconhecida como política social prioritária de atendimento torna-se o âmbito de execução dos programas, ações e serviços da proteção especial de crianças e adolescentes, ou seja, àqueles direcionados às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, situações caracterizadas como violação de direitos.

Cabe ressaltar que o Estatuto foi aprovado no ano de 1990 como resultado dos desdobramentos políticos e sociais que se processaram no país em meio à efervescência dos movimentos em prol da criança e do adolescente que impulsionaram a regulamentação do que previa a Constituição para a proteção desse segmento. Pode-se dizer que o

Estatuto foi um dos primeiros dispositivos de regulamentação acerca da proteção social pública, sob a ótica dos direitos, antes mesmo da Lei Orgânica da Seguridade Social (1991). Enquanto que, somente em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, como diz Pereira (1998, p. 69) “uma lei que nasceu sob o signo da contradição ou da tensão dialética entre interesses conflitantes”, confere à Assistência Social o *status* de política pública.

Em termos gerais, a LOAS apresenta como destinatários da assistência social as crianças, os idosos e as pessoas com deficiências ou como aponta Pereira (1998, p. 71) os incapacitados físico e mentalmente para o trabalho que são os beneficiários principais, o que para a autora condiz com uma política focalizada de manutenção de renda. Em relação à violação de direitos de criança e do adolescente, atribuiu-se à política de assistência social o papel primordial para o atendimento ao estabelecer o “amparo às crianças e aos adolescentes carentes” (artigo 2º inciso II) através da criação de serviços de assistência social para aqueles em situação de risco social e pessoal, a ponto de haver uma convergência operacional entre as duas políticas consubstanciadas, no atual contexto, pelo SUAS.

Acerca desta questão, Sposati (1994) já tecia considerações no cenário de implantação do Estatuto e da Política de Assistência Social nos anos de 1990. A autora, tendo como ponto central o convívio entre LOAS e o ECA, apresenta três delimitações do processo de municipalização da política de atendimento da criança e do adolescente: a municipalização em si na condição de nova forma de partilhar a gestão pública; a interface do atendimento à criança e ao adolescente com a política de assistência social; e o modelo contido no Estatuto que confere papel fundamental ao município para criar as condições necessárias à formulação, execução e defesa de políticas públicas para o atendimento integral.

Em que pese a discussão da proteção social à criança, ao adolescente e sua família proposto pelo Estatuto, sabe-se que a materialização da proteção integral deve ocorrer mediante a efetividade das linhas de ação, assim deu-se destaque ao segundo aspecto apontado por Sposati (1994), ou seja, a interface do atendimento à criança e ao adolescente com a política de assistência social.

A respeito disso, primeiramente, destaca-se a redação do Estatuto sobre a política de atendimento, que no artigo 87⁶ define as linhas de ação, já mencionadas anteriormente:

- 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 - Serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- VI - Políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII - Campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Corroborando com Sposati (1994), o Estatuto apresenta uma visão assistencialista da política pública de assistência social ao fazer a distinção das demais políticas sociais. Para a autora faz-se necessário uma nova interpretação do artigo 87 que identifique a assistência social como política de atendimento com o *status* de direito social. Para tanto se esclarece duas questões que, conforme a autora, são fundamentais para a superação do caráter subalterno e desqualificador que é atribuído à política de assistência social no Estatuto.

⁶A nova lei da adoção, lei nº 12.010/2009, incluiu novas linhas de ação à política de atendimento, acrescentando os incisos VI e VII no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Primeiro, o atendimento não é algo específico da política de assistência social e toda política social presta serviços e benefícios. Na condição de política básica, embora específica no seu público, pois se destina à equidade, a política de assistência social se integra com as diversas políticas sociais, assim deve ser entendida como política complementar. Esse aspecto é o ponto principal da discussão.

O caráter supletivo da política de assistência social, ou seja, de suprir as falhas das demais políticas sociais precisa ser superado o que implica no próprio redirecionamento no atendimento, inclusive na proteção especial de crianças e adolescentes, objetivando a articulação entre várias políticas sociais com vistas à proteção integral.

Uma segunda questão está relacionada aos condicionantes históricos da constituição da assistência social. Para Sposati (1994) a tradição de ações fragmentadas e uma cultura institucional sectária com prioridades estabelecidas por cada órgão e gestores apresentam uma forte tendência ao conservadorismo no atendimento. O que se constitui em obstáculo para a proteção integral, principalmente, considerando o histórico do viés assistencial e protetor das legislações da infância que enfatizaram o atendimento institucionalizado visando defender a sociedade dos seus membros menos ilustres, como registra Souza (1998).

Em geral, os elementos apresentados pelo Estatuto são bases para a redefinição das relações que envolvem de um lado Família, Sociedade e Estado e de outro a Criança e o Adolescente, afirmando-se, inclusive, o compromisso do conjunto da sociedade com a exigibilidade de direitos que assegurem as melhores condições de vida e para o desenvolvimento da infância e adolescência, assim como o reconhecimento de que o Estado é o âmbito fundamental na execução do conjunto das políticas sociais para a garantia da proteção integral.

Essa é uma tarefa de grande complexidade, pois embora o Estatuto apresente aspectos relevantes para a mudança de paradigma no atendimento de crianças e adolescentes, tendo também como princípio a universalização do atendimento e a centralidade às políticas sociais, as disparidades sócio-econômicas em que vive o conjunto da população e a afirmação de direitos fundamentais num contexto de retração do Estado na cobertura social, interferem na interpretação da proposta de proteção social do Estatuto. Acrescente-se a este quadro as inconsistências dessa legislação decorrentes das disputas hegemônicas refletidas em seu conteúdo, particularmente, a visão assistencialista em relação à política de assistência social e o destaque da proteção social pública às políticas de proteção especial.

A proteção especial refere-se ao atendimento especializado na ocorrência, por exemplo, de negligência, violência doméstica, exploração, abuso sexual, e assim visa o atendimento dos danos causados as crianças e adolescentes e a busca de alternativas para a proteção e cuidados. É na proteção especial que se realiza o trabalho social com famílias.

Para Custódio e Veronese (2009, p. 144):

os serviços especiais de atendimento à criança e ao adolescente reservam um papel importante, mas isoladamente apresentam pouco efeito, ou seja, precisam estar acompanhados de um conjunto integrado de políticas públicas básicas de caráter universal e acessível para todos.

O Conselho Tutelar tornou-se o órgão fundamental para assegurar a proteção contra toda forma de ameaça e violação de direito. O Conselho Tutelar tem a atribuição de agir em defesa da criança e do adolescente sempre que ocorra ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta da criança ou do adolescente, conforme previsto no artigo 98 do Estatuto.

Entretanto, conforme denuncia Rizzini (2009), em geral confunde-se a autoria, pois a violação de direitos das crianças e adolescentes das camadas populares não é entendida como a violação de direitos pela ausência ou ineficiência de políticas públicas, mas sim da própria família. Desta forma, como dispõe o artigo 129 do Estatuto, acerca das medidas aplicáveis aos pais, o encaminhamento para os programas oficiais de apoio familiar tem sido a medida recorrente, com também a medida de acolhimento prevista no artigo 101, entrando assim, a família no circuito da proteção especial.

É importante mencionar que o Estado e a família apresentam uma relação conflituosa, pois em nome da proteção à criança e ao adolescente o Estado interfere na privacidade da família, porém, se não invadir essa privacidade pode não proteger. Dessa forma, a intervenção estatal para o atendimento de famílias que apresentam múltiplas carências sócio-econômicas e violação de direitos de crianças e adolescentes, no que se refere a proteção e cuidados dos pais, torna-se legítima através da proteção especial.

Conforme Miotto (2005, p.51), a relação estabelecida entre o Estado e a família, ao longo da história, foi de controle e de normatização da família:

[...] a construção histórica dessa relação foi permeada pela ideologia de que as famílias, independente de suas condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros. Essa crença pode ser considerada, justamente, um dos pilares da construção dos processos de assistência às famílias. Ela permitiu se estabelecer uma distinção básica para os processos de assistência às famílias. A distinção entre famílias capazes e famílias incapazes.

Por outro lado a proposta dos programas de apoio e auxílio à família, constante no Estatuto, foi fundamental para possibilitar a proteção do direito à convivência familiar e comunitária, tendo em vista que as ações direcionadas à infância e adolescência, anterior aos anos de 1990, baseadas na doutrina de situação irregular, diga-se de controle, que se desejava à época, desqualificaram as famílias das camadas populares para o cuidado resultando em uma recorrente institucionalização de criança e adolescentes. Porém, diante da falta de acesso universal ao conjunto das políticas sociais, os programas de apoio e auxílio configuraram-se como canais para às famílias alocarem recursos para a manutenção das suas necessidades básicas. Assim, além do caráter de proteção especial, necessitam oferecer alternativas concretas à superação das precárias condições estruturais das famílias. E neste sentido estão os impasses desses serviços que sem uma rede de proteção social pública acabam por reforçar as obrigações familiares para proteção integral de crianças e adolescentes.

Corroborando com essa questão o que expõe Rizzini (2009) acerca da proteção e promoção da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, quando avalia que superados os problemas de violação de direitos por conta das formas de relação e cuidado no âmbito familiar, a situação de pobreza se mantém, pois o quadro brasileiro de desigualdade sócio-econômica compromete as famílias, sendo a pobreza um obstáculo para a permanência de crianças e adolescentes junto aos seus pais.

Por esse viés, contribui Souza (1998) ao abordar a absoluta prioridade de crianças e adolescentes, na qual apresenta as dificuldades impostas ao Estatuto para a proteção integral, tendo como pano de fundo a correlação entre a emergência dos direitos sociais e a sua consolidação em políticas sociais. A respeito dos direitos sociais, Souza (1998, p. 42) nos diz que o problema não está em justificá-los, mas em protegê-los e efetivá-los, pois diferente dos direitos políticos e civis, os direitos sociais que desencadeiam uma tensão permanente entre o Estado e as camadas populares exigem uma ação econômica por parte do poder público para a prestação dos serviços. “Isso significa que esses direitos, por mais fundamentais que sejam, nascem quando podem ou devem nascer.”

Entende-se que é nessa condição que se apresenta o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes das camadas populares que permeado pelo conjunto de direitos fundamentais e sociais requer uma rede de proteção efetiva para o atendimento das reais necessidades das famílias.

2.2 A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DAS CAMADAS POPULARES: das velhas práticas à proteção integral

Uma discussão contemporânea acerca do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, remete à posição historicamente assumida pela Igreja, pela Sociedade e pelo Estado na proposição e execução de ações assistenciais para atenção à infância das camadas populares, ou seja, os denominados expostos, órfãos, abandonados, menores e, na atualidade, sujeitos de direitos.

As primeiras iniciativas de atenção à infância no Brasil foram de instituições religiosas que no período Colonial e Imperial, sob os ideais da doutrina da Igreja Católica, desempenharam ações educativas e assistenciais para a sociedade. As práticas desenvolvidas reproduziam os modelos adotados na Europa como o Sistema de Rodas dos Expostos⁷.

⁷O nome roda se refere a um artefato de madeira fixado ao muro ou janela do hospital, no qual era depositada a criança, sendo que ao girar o artefato a criança era conduzida para dentro das dependências de quem ali colocasse o bebê fosse revelada. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_roda_dos_expostos.htm acesso em 03/05/2010

Até a instalação da República (1889) predominou o modelo de atenção à infância caritativo e assistencial dissociado do contexto familiar restringindo-se à problemática da criança órfã e abandonada. Entretanto, a emergência da formação de uma sociedade capitalista demandava a criação de mecanismos de regulação e controle social tornando a família da camada popular objeto de uma assistência preventiva pautada na educação moral.

Segundo Rizzini, (1997, p. 66) “As influências das ideias européias, com o advento do positivismo e a força revolucionária das teorias evolucionistas, fez-se sentir entre nós nas últimas décadas do século XIX.” As transformações políticas e econômicas na sociedade brasileira fazem emergir novos atores na atenção à infância e o modelo de assistência predominantemente caritativo recebe críticas.

O alvo das críticas será justamente a Roda dos Expostos. Sua existência não podia mais ser tolerada: por um lado ela constituía um atentado à moralidade ao incentivar uniões ilícitas, que resultavam em filhos ilegítimos, anonimamente abandonados nas Rodas. Além disso, era sabido que em épocas de maior escassez, os pais entregavam seus filhos às Rodas para aliviarem-se do encargo de criá-los; por outro lado o amontoado de crianças nos asilos feria todos os preceitos da higiene, o que largamente atestado pela facilidade com que as crianças morriam naqueles estabelecimentos.” (RIZINNI, 1997, p.181-182)

De todo modo, apesar do respaldo científico da área médica e dos valores morais em defesa da família e dos bons costumes, a roda dos expostos foi o modelo assistencial que mais perdurou na história da assistência à infância no Brasil, sendo fechada a última roda na metade do século XX. (ARANTES, 1995)

É no final do século XIX até meados do século XX que se expandiu gradativamente a assistência à infância. A situação da infância na rua, na família ou nos asilos, torna-se motivo de uma ação racionalizada e a problemática é incorporada pelo Estado. Neste período são gestadas as ideias que originam os preceitos jurídicos legitimadores do poder do Estado sobre a infância e adolescência das camadas populares e a instituição de práticas sociais direcionadas à família

através da assistência caritativa, filantrópica e estatal. (RIZZINI, 1997, p. 37)

O Brasil, à época, tinha uma elite intelectual de filantropos da área médica e jurídica que se propunha à construção de uma sociedade civilizada. Para tanto se utilizou de um conjunto de práticas e representações da criança e da família visando controlar o espaço público e eliminar a desordem social. Neste período expandiu-se a proteção social através de um conjunto de ações na área da assistência social, saúde e educação atendendo ao projeto normatizador e moralizante do Estado para a criança e família do trabalhador. (RIZZINI, Irma 1993; RIZZINI, Irene, 1995)

A intervenção da medicina emerge sob um contexto marcado pelas influências européias. Os médicos higienistas se inspiraram em experiências desenvolvidas nos países europeus que chegam ao Brasil com um atraso de mais de um século. A função da mulher no papel de mãe-cuidadora é promovida e reforçada pela utilidade educativa apostando-se num modelo de família patriarcal. Fica evidente a responsabilização da família para organização das estruturas materiais e emocionais visando o cuidado físico e a educação moral dos filhos.

O movimento médico higienista através da intervenção assistencial à família reforça socialmente o papel desta na proteção social dos seus membros. As ações higienistas contribuíram para o estabelecimento do trabalho social, tão em voga no atual contexto como proposta de proteção social para as famílias populares, como observa-se através das políticas sociais, em especial, a política de assistência social materializada pelo SUAS.

Conforme Rizzini (1997, p. 99) a intervenção estatal na família, retirando-lhe a autoridade sobre os filhos, foi aclamada como uma necessidade dos tempos modernos. A criança, na condição de futuro agente que conduz a nação, era moldada para ser “virtuosa” ou “viciosa” e assim, foi imprescindível a retirada do meio que a corrompia sem perder de vista que a família é a responsável primordial pelo sustento dos filhos.

O que fazer, então com as crianças vítimas de pais esquecidos de seus deveres, crianças sem provisão de suas necessidades, desamparadas, criminosas, inferiores física e moralmente. A assistência deverá alcançar todas – sendo que esta assistência, mais do que caridade, significará defesa da

sociedade e proteção ao homem honesto e de bem.
(ARANTES, 1995, p. 200)

É importante registrar que a legitimidade do Estado quanto à proteção social à infância e adolescência referia-se à intervenção para atendimento das crianças abandonadas e órfãs através da medida de internação em instituições. Assim, para atingir os propósitos da sociedade para a reeducação da criança pobre, difundiu-se o argumento do abandono moral tornando as famílias ditas “viciosas” em infratoras, passíveis assim da intervenção sobre o poder familiar.

Nos moldes da tão freqüentemente citada legislação dos países considerados cultos, foram criados dispositivos de suspensão, perda e restituição do Pátrio Poder, de modo a garantir qualquer tipo de intervenção que se considerasse adequada, à revelia da família” (RIZZINI, 1997, p. 224)

Os domínios da medicina e do jurídico não entraram em atrito, pois se estabeleceram duas concepções de família, as de origem pobre, cuja família não é imoral e reservava-se o cuidado médico e a família viciosa comprometida com vícios, promiscuidade, maus costumes, que abandonava moralmente os filhos e caberia a atuação da justiça.

Nas primeiras décadas do século XX, os problemas sociais foram reconhecidos como casos de polícia e as leis de proteção à infância visaram prevenir a desordem, pois as famílias consideradas incapazes de exercer a autoridade e promover educação aos filhos eram uma ameaça para a sociedade. Assim, delineou-se uma política, predominantemente, jurídico-assistencial de atenção à infância que até o final do século desqualificou a família para os cuidados dos filhos e interferiu significativamente na convivência familiar de crianças e adolescentes das camadas populares.

O Código de Menores de 1927, que consolida as leis de assistência e proteção à infância, instaura um sistema de atendimento que atua especificamente sobre as famílias da camada popular, atribuindo poderes de tutela do Estado sob as crianças abandonadas física e moralmente. Ressalta Silva (2004, p. 291) que “consagra-se um sistema dual no atendimento à criança, atuando especificamente sobre os chamados efeitos da ausência”, no qual as crianças de pais presumidos

como ausentes são regidas pelo código de menores e as crianças inseridas em uma família, nos moldes aceitáveis à época, são protegidas pelos direitos civis.

A institucionalização de crianças e adolescentes das camadas populares foi revigorada sob a forma de assistência racionalizada com a pretensão de proteger e reeducar. Essa modalidade de atendimento se apresentava para a criança e ao adolescente da camada popular duplamente perversa, pois, os filhos insubordinados aos pais, quando entregues pela família, também poderiam ficar internados sob a tutela do Estado. Deste modo, a institucionalização também teve um caráter de suporte às famílias desprovidas de estruturas materiais e de recursos para a rotina diária de educação e cuidados dos filhos.

Conforme Arantes (1995, p. 212):

Através de mecanismos jurídicos, ficava a pobreza (“carência”) convertida em hipótese de irregularidade – situação que tendia a ser resolvida, não se alterando as condições de vida da população, mas através de procedimentos tidos como “pedagógicos” e “terapêuticos”.

O acolhimento de crianças por famílias substitutas também foi uma prática utilizada ao longo do tempo, seja acionada pela própria família, como, por exemplo, na circulação dos filhos pela rede de parentesco e amizades, como nos demonstra Fonseca (1993); e pelo poder público, seja na modalidade de ‘soldada’ e, com a instituição dos sistemas jurídicos de proteção à infância a modalidade de guarda e colocação familiar. A soldada consistia na entrega de jovens do sexo feminino, com a devida autorização do juizado de órfãos, para realizar serviços domésticos em troca de remuneração mensal. Qualquer pessoa poderia solicitar esse serviço aos asilos e essa modalidade ficou caracterizada pela exploração no trabalho e ocorrência de maus tratos. (RIZZINI, Irma, 1993)

Os serviços de assistência às crianças e adolescentes que se encontravam sob a tutela do Juizado, na década de 1941, passaram a ser organizados pelo Serviço de Assistência aos Menores - SAM, seguindo uma lógica judicial e policialesca. Estudiosos da área registram que na história de atenção à infância, o SAM foi o serviço que apresentou práticas inconcebíveis como o aliciamento de jovens para a exploração sexual, maus tratos, precárias condições de higiene nos

estabelecimentos, alimentação de péssima qualidade, marcando profundamente as práticas de institucionalização.

Em meio a essas questões, alguns juristas vão reconhecer a família como objeto de intervenção proclamando ações preventivas para o “amparo à família, para que o “menor não se afaste do seu meio natural e imprescindível”. A família do menor, que até então era incapaz de promover a formação de cidadãos, à época sob o modelo do trabalhador digno, retoma o lugar primordial de atenção à infância. Suscita-se assim que essa seja a solução diante de um modelo de atendimento massificado que sob o discurso de proteção e assistência à infância, apresentou práticas condenáveis que, provavelmente, resultaram em prejuízos físicos e emocionais para muitas crianças e adolescentes. (RIZZINI, 1995, p. 279)

Destaca-se que a assistência à infância se intensificou sob a gerência dos Juizados de Menores e para o atendimento proposto estruturou-se um sistema composto pelo Juizado de Menores (1923), Serviço Social de Menores (1938), o Serviço de Assistência ao Menor (1941) e o Serviço de Colocação Familiar (1949).

O Serviço de Colocação Familiar, instituído no estado de São Paulo pela lei estadual nº 560 de 1949⁸, surge por influência do Serviço Social que apontava o trabalho social para o auxílio e apoio à família como resolução para a problemática do “menor”. O Serviço Social, na época, tinha a área da infância e adolescência como campo prioritário de sua atuação e a introdução da profissão no Juizado de Menores em São Paulo se dá a partir de 1948 com as Semanas de Estudos do Problema dos Menores. (MENEGETTI, 2009)

O Serviço de Colocação Familiar, uma deliberação da Semana de Estudos realizada no ano de 1949, foi uma alternativa ao atendimento institucionalizado e tinha como objetivo a colocação de crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem em “casas de famílias” que lhes prestassem os cuidados necessários.

Conforme Meneghetti (2009, p.05)

O Serviço de Colocação Familiar surgiu, portanto, como proposta de assistência para menores com até 14 anos e de famílias pobres, colocando-os, de

⁸O projeto de lei estadual de Colocação Familiar (SP) foi elaborado por uma comissão que foi composta na II Semana de Estudos o Problema dos Menores (1949), formada por uma assistente social e professora da Escola de Serviço Social, por um Procurador Geral do estado de São Paulo e por um deputado estadual. (MENEGETTI, 2009)

forma provisória e remunerada, em um lar substituto, até que a família de origem se “reajustasse às condições consideradas normais”, evitando-se a internação.

A Lei 560/49 também previa a remuneração à família de origem, de forma excepcional, em caso de não haver na comarca o serviço de assistência à família, assim como determinava as obrigações das famílias acolhedoras no que se refere ao cuidado físico, emocional e espiritual, e em relação ao serviço de colocação familiar. Destaca-se:

Artigo 5 – A quem receber menor sob colocação familiar compete obrigatoriamente: a) prover-lhe educação familiar, alimentação, alojamento, vestuário, tratamento médico e dentário, recreação e tudo mais que for necessário ao seu desenvolvimento, em condições idênticas às dos próprios filhos; b) aceitar a orientação que for ministrada pelo Serviço de Colocação Familiar, inclusive no próprio domicílio; d) assegurar educação religiosa ao menor e manter sua prática.

É importante destacar que o Serviço de Colocação Familiar foi implantado em caráter experimental, no ano de 1950, no Juizado de Menores da cidade de São Paulo e, tão logo recebeu críticas relacionadas a não efetividade do serviço devido às dificuldades no quadro de pessoal do juizado e falta de condições financeiras para a execução da lei de colocação familiar, tendo em vista que o serviço embora significativo como proposta de atendimento à criança e ao adolescente afastado do convívio com sua família, não atendia a totalidade da demanda. (MENEGETTI, 2009)

Uma nova fase de intervenções estatais que culmina com um número exorbitante de internação de crianças e adolescentes se inicia na década de 1970 com a construção da política do bem estar do menor. Embora influenciada pelas ideias de manutenção do convívio familiar de crianças e adolescentes da camada popular e de assistência às famílias, a política implementada teve um caráter de controle e segurança advindos do governo militar.

No atendimento proposto pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor “devia se privilegiar sempre a manutenção ou reintegração na família (ou em família substituta) e, não sendo isto possível, a integração na comunidade.” (FUNANBEM apud VOGEL, 1995, p. 306) O internamento deveria ocorrer só em casos excepcionais e em instituições no modelo de organização considerado o mais próximo de um ambiente familiar, o que hoje se reconhece como casa-lar.

Observa Vogel (1995, p. 305) que a Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia das Nações Unidas em 1959, enunciando a doutrina de proteção integral, repercutiu na elaboração da proposta da política. O atendimento de uma série de necessidades básicas de modo a promover o bem estar de crianças e adolescentes é reconhecido e “a melhor estratégia para satisfazer essas necessidades, garantindo a “defesa do próprio menor contra o abandono, a crueldade, a corrupção ou a exploração” era a sua reintegração no ambiente familiar”.

A contradição entre propostas e práticas foi inevitável. A implantação do atendimento em nível nacional envolvendo uma diversidade de instituições públicas e privadas conveniadas a FUNABEM implicou em desafios. Principalmente, no que se refere à operacionalização dos serviços sob uma ideologia comum, reconhecendo a importância de ações de suporte para a família com vistas ao atendimento das necessidades de crianças e adolescente no seu convívio familiar. (VOGEL, 1995)

É importante destacar que num contexto de crescimento populacional e aumento das cidades que gerou uma concentração de pobreza, houve um número cada vez maior de menores desassistidos, seja carenciados e/ou de conduta anti-social, como denominados pela política vigente à época, que viviam pelas ruas das cidades. Tal situação, aliada aos mecanismos de controle da ditadura militar, conduziu às tradicionais ações de atenção, não hesitando os serviços em internar crianças e adolescentes. Além da credibilidade da família popular na internação como um mecanismo de proteção social capaz de atender as necessidades básicas dos filhos tais como: moradia, alimentação, segurança e educação, associou-se à forte tradição institucional de internação. Nessas circunstâncias se reproduz o modelo de atendimento institucionalizado e incapaz de absorver toda a demanda. (VOGEL, 1995)

A Política do Bem Estar do Menor, embora tenha reconhecido que a questão da criança e adolescente decorria de uma ausência de cobertura social capaz de dar suporte para as famílias populares,

creditou na FUNABEM, ou seja, nos serviços identificados como de tratamento e prevenção à marginalização, a responsabilidade pela resolução da problemática, caracterizando-se, assim, como uma política focalizada que desde o início demonstrava-se fadada ao fracasso.

Conforme Vogel (1995) a internação apresentou um caráter duplamente negativo para a política de atendimento, pois invadia a família em nome da proteção desregulando as formas de socialização e solidariedade primária e onerava o Estado com os custos da criação de crianças e adolescentes pobres.

A FUNABEM contou com o Código de Menores de 1979, que legitimou a visão da situação irregular, normatizando sua política de atendimento até a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Deste modo, as crianças e adolescentes em situação de pobreza, órfãos, em abandono moral por conta da sua família e aqueles que cometiam delitos, todos estavam submetidos à normatização jurídica.

A convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é um dos direitos fundamentais previstos pelo Estatuto. Observa-se que, em oposição à instituída internação dos códigos anteriores, a nova lei defende que crianças e adolescentes permaneçam em sua própria família. No entanto, mais de uma década após a aprovação do Estatuto, chega à tona para a sociedade e o poder público que o direito de crianças e adolescentes das camadas populares à convivência familiar e comunitária não tem sido efetivado, traduzindo-se no alto número dessa população em acolhimento institucional.

Com já mencionado, o levantamento nacional de abrigos do IPEA trouxe à cena pública que cerca de 20 mil crianças e adolescentes viviam em acolhimento institucional e mais da metade desse número estava na instituição de 02 a mais de 10 anos, dos quais a maioria, 86,7% tem família e 58,2%, possuía vínculos com a família, em desrespeito aos dois princípios que norteiam a medida protetiva: excepcionalidade e provisoriedade. Acrescenta-se ainda que dentre os motivos para o acolhimento institucional, os relacionados à pobreza foram os mais citados, ou seja, 52%.

O estudo do IPEA foi realizado após 13 anos de vigência da proteção integral, com as quais algumas situações foram identificadas como recalitrantes das políticas anteriores, o que significa que a integralidade está muito distante de sua proposta. Assim como é possível verificar, através da operacionalização da política de atendimento, que ainda existe uma lógica jurista assistencial na aplicação do Estatuto que atua basicamente na população da camada popular.

É relevante apontar que o atendimento de crianças e adolescentes em acolhimento institucional reflete diretamente as condições políticas, econômicas e sociais dos contextos vivenciados pela sociedade brasileira. E, podem-se destacar alguns aspectos que permeiam toda a história das práticas de institucionalização que aparecem re-atualizados mesmo após o Estatuto, como: as precárias condições de atendimento no acolhimento institucional; maior atuação das instituições privadas na prestação do serviço e na responsabilidade financeira; destaque da sociedade civil na exigibilidade da proteção social de crianças e adolescentes; resolução dos problemas da criança e do adolescente, prioritariamente, na esfera da justiça e assistência social com foco na camada popular.

No atual contexto, a medida de acolhimento institucional é motivo de discussões exigindo reordenamentos para a prática de forma que não seja aplicada de forma indiscriminada para a garantia da convivência de crianças e adolescentes com a família de origem e, na impossibilidade desta convivência, que seja encaminhada para uma família substituta.

Por tudo isso, a problemática de crianças e adolescentes sem cuidados parentais, em acolhimento institucional, ganha destaque em meio à proposição de políticas neoliberais e crise do poder público para a proteção social.

Essa questão será aprofundada no capítulo seguinte cuja finalidade é apresentar os conteúdos políticos que apontam à emergência de uma política para a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescente.

CAPÍTULO III

A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

O capítulo em tela tem como finalidade iniciar a apresentação dos dados da pesquisa que teve como objetivo descrever e analisar a proteção social proposta no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC.

De acordo com a proposta metodológica da análise documental, elegeu-se o contexto de influência que deu origem ao Plano e o próprio documento do Plano como eixos estruturantes da pesquisa. Com base em Shiroma, Campos e Garcia (2005) considerou-se os documentos como ponto de partida para compreender a política levando-se em conta os discursos presentes, os conceitos-chave e conteúdos.

Apresenta-se o contexto de influência em que emerge e evolui a discussão da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes e abarca os seguintes elementos sócio-históricos: a Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; o Colóquio Técnico sobre rede Nacional de Abrigos que incluiu a constituição do Comitê Nacional para o reordenamento dos Abrigos; o Levantamento Nacional de Abrigos realizado pelo IPEA; a influência da Sociedade Civil para criação de uma Comissão Intersssetorial encarregada de apresentar subsídios para a elaboração do PNCFC e a formação do Grupo Nacional de Trabalho Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT.

De acordo com Bowe e Ball (1992) apud Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 435) o contexto de influência é aquele onde se inicia a elaboração da política pública e os discursos políticos são construídos envolvendo disputas de interesses e a definição dos propósitos sociais. É neste momento que os grupos interessados influenciam o governo, mas não determinam diretamente a política, pois no campo de disputas, o Estado desempenha o papel estratégico de incorporar as demandas dos demais grupos e estabelecer os parâmetros do debate.

Nesse sentido, a discussão acerca do atendimento de crianças e adolescentes em instituições de abrigo, que se iniciou nos dois últimos anos do segundo mandato do governo de Fernando Herinque Cardoso, apresenta em sua origem e evolução um conteúdo político e social

permeado por ambigüidades e contradições sobre emergência da construção de uma política de convivência familiar e comunitária.

Para o conhecimento do contexto de influência do PNCFC foram utilizados os seguintes documentos: o “Relatório Colóquio Técnico sobre a rede Nacional de Abrigos” – SEAS/MPAS, o relatório “Comitê Nacional para o reordenamento da rede nacional de abrigos - Memória 1ª reunião” – SEAS/MPAS, o documento “Oficina conceitual sobre modalidade de abrigamento” – Comitê Nacional para o reordenamento da Rede Nacional de Abrigos, que são os documentos específicos que registram o início da elaboração da política de convivência familiar e comunitária. Também foram utilizados documentos de apoio para a compreensão desse contexto⁹.

Para efeitos de organização dividiu-se o capítulo em dois tópicos. O primeiro tópico contempla o início da discussão pelo Estado, no governo FHC, em 2001, acerca da problemática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes. E o segundo tópico registra a continuidade da discussão no governo Lula e a presença preponderante da sociedade civil para a aprovação do PNCFC, no ano de 2006, consolidando a proposta de proteção social da política de atendimento para assegurar a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes das camadas populares.

3.1 O ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

3.1.1 A Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados

É no contexto de reforma do Estado que o governo FHC incorpora na agenda governamental a afirmação dos Direitos Humanos. O compromisso assumido pelo Brasil, no ano de 1993, na Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena pela ONU, no sentido

⁹A relação completa dos documentos consta no anexo A.

de adotar uma política nacional de direitos humanos começa a se efetivar no ano de 1995.

No âmbito do poder executivo, de acordo com o Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos (1996, p.02), o presidente Fernando Henrique afirma a intenção do governo federal em elaborar um Plano Nacional de Direitos Humanos, sendo proferido em discurso de 07/09/95, no qual declara que “essa luta por liberdade e democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos”. No início do mandato do governo FHC, por iniciativa da Câmara dos Deputados constituiu-se a Comissão de Direitos Humanos – CDH, uma das Comissões Permanentes da instância legislativa, composta por políticos engajados na área temática.

Conforme resolução nº 80 de 1995 da Câmara dos Deputados, a comissão tem como atribuições o recebimento, a avaliação e investigação de denúncias de violação de direitos humanos; a realização de pesquisas e estudos relativos à situação de direitos humanos para efeitos de divulgação pública e subsídios para a proposição de ações à resolução; a fiscalização de programas governamentais na área e a colaboração com as organizações nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos.

A Comissão de Direitos Humanos se engajou para o aperfeiçoamento do Plano Nacional de Direitos Humanos elaborado pelo governo federal e encarregou-se em reunir instituições públicas e organizações não governamentais envolvidas com a temática, realizando as Conferências Nacionais de Direitos Humanos, a primeira no ano de 1996, com o objetivo de emitir proposições a serem incorporadas ao então Plano Nacional.

Em pronunciamento de abertura da I Conferência Nacional de Direitos Humanos, o então presidente da CDH, esclarece o objetivo do evento:

Não é por outro motivo que esta Conferência foi realizada: para levar ao presidente da República e às autoridades encarregadas da elaboração do Plano, o seu pensamento, com a representatividade inerente à participação de cada um, a fim de que o direito à vida, o direito à igualdade e à liberdade sejam superiormente resguardados e especialmente protegidos, sobretudo nos segmentos mais carentes e

vulneráveis. (Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos, 1996, p.03)

Dentre as questões abordadas e sugeridas no evento a ser incorporadas ao Plano, destacam-se as seguintes propostas em relação ao grupo crianças e adolescentes: “incentivar programas de orientação familiar e criação de programas governamentais, com o objetivo de capacitar as famílias para o exercício da paternidade/maternidade”; ações direcionadas à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente com a implantação de estruturas no âmbito político e operacional, ou seja, Conselhos de Direitos e Tutelares, Varas da Infância e Juventude, Promotorias e Delegacias Especializadas; reordenamento das instituições de internação de adolescentes em medidas privativas da liberdade; fomento aos programas municipais de transferência de renda; estímulo as ações de combate à exploração sexual infanto-juvenil e de erradicação do trabalho do adolescente; instituição de uma política nacional de adoção. (Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos, 1996, p. 07-09)

O governo brasileiro com a intenção de incorporar o Brasil no sistema global com vistas à ampliação da cooperação dos organismos internacionais, afirma os pactos internacionais e opta pela defesa dos direitos humanos. O presidente Fernando Henrique, durante seu mandato (1995-2002), adotou o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH e PNDH II. As indicações políticas incorporadas nesses documentos foram reconhecidas pelo governo como parâmetros para a definição de programas e políticas sociais no país.

Dessa forma, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados enquanto instância de articulação de agentes políticos e sociais para a defesa em direitos humanos tornou-se o local de denúncias de violação desses direitos trazidas pela sociedade e contribuiu com a proposição de ações, programas e políticas ao governo federal. O debate dos direitos humanos, embora alicerçado em princípios e valores universais acerca da liberdade, dignidade e proteção inerentes à condição humana, corroborou com a opção do governo federal por políticas sociais seletivas e focalizadas para os grupos mais vulneráveis.

Num contexto de Estado mínimo para as garantias sociais desencadeia-se, no Brasil, o processo de reordenamento das políticas sociais. A proteção integral de crianças e adolescentes é relegada ao economicamente possível e direciona-se aos programas sociais de

governo no atendimento da violação de direitos como, por exemplo: o Programa Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil – Sentinela.

Silva (2002) ao abordar a temática do redirecionamento da política social brasileira no século XXI, registra que:

Sabe-se que o Governo Fernando Henrique Cardoso elegeu como prioridade absoluta o ajuste e a estabilização da economia brasileira, direcionando-se para a implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil. Assim, não atribuiu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995-1998) e durante os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999-2000). É somente a partir de 2001, que se diz empenhado em criar uma “rede de proteção social” cuja centralidade é atribuída aos programas de transferência monetária a famílias pobres.

Destaca-se que, no ano de 2000, na área de Assistência Social, o governo estabelece novas modalidades de atendimento assistencial para idosos e pessoas com deficiência privilegiando a família como referência para a proteção social desses segmentos. A Portaria nº 2854 de 9 de Julho de 2000 da Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS resolve:

Estabelecer que sejam mantidas as modalidades de atendimento prestadas às pessoas idosas em instituições asilares ou congêneres e, a partir do presente exercício, sejam implementadas novas modalidades que privilegiem a família como referência de atenção. Assim como alternativas que reforcem a autonomia e independência da pessoa idosa, quais sejam: Residência com família acolhedora, Residência em Casa-lar, Residência em República, atendimento em Centro-dia, bem como a manutenção e implementação em Centros

de Convivência e do atendimento domiciliar.”
(art. 5º, Portaria 2854, 19/07/2000, SEAS- MPAS)

No artigo 6º da referida portaria são propostas basicamente as mesmas modalidades de atendimento para a pessoa com deficiência, excluindo a modalidade de Residência em república e incluindo a modalidade de atendimento de reabilitação na comunidade. Ressalta-se, ainda, o apoio financeiro da União para a substituição gradativa por formas de atendimento que privilegiem a família como referência de atenção da pessoa com deficiência.

O papel da família como mecanismo de proteção social é ressaltado e as políticas e serviços não só reconhecem a família como o recurso em primeira instância, para o atendimento das demandas dos seus membros, como a responsabilizam por uma ineficiente cobertura social.

Carvalho e Almeida (2003) comentam sobre a postura do governo em relação ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, um programa de transferência de renda a famílias que sofre alterações dois anos após a sua implantação, reduzindo o tempo de permanência das famílias no programa de quatro para dois anos, demonstrando o seu caráter subsidiário e temporal. O governo procura uma porta de saída e a família é contraditoriamente questionada pela permanência no programa, conforme declaração de Wanda Engel, então Secretária da SEAS, publicada na Folha de S. Paulo de 30/04/2000:

A década de 90 foi a década dos direitos. Agora chegou a década da responsabilidade. A família tem responsabilidade de fazer força para sair da situação de indigência. Se a situação de penúria persistir após quatro anos, vamos analisar o caso.

O contexto é de políticas sociais de caráter temporal e subsidiário reforçando o papel da família como mecanismo de proteção social e de resolutividade das problemáticas apresentadas. A convivência em grupo familiar torna-se cada vez mais necessária para a gestão dos riscos decorrentes da trajetória de vida e do lugar ocupado na estrutura de classes sociais.

O tema predominante no âmbito dos direitos humanos é a questão da violência que aparece exacerbada. A CDH menciona diferentes expressões da violência: institucional, urbana e doméstica. Em relação ao segmento criança e adolescente, registra que “os dados apresentados situam-se como uma base perversa que sustenta um conjunto de fenômenos sociais pouco dimensionados, mas plenamente visíveis no contexto social.” Aponta-se a exploração sexual comercial ou doméstica, a violência, os abusos e maus tratos, o extermínio e abandono. Além da denúncia de tortura e maus tratos aplicados contra adolescentes internados nas unidades da FEBEM do estado de São Paulo. (Relatório de Atividades da CDH, 2000, p.04)

É no ano de 2000 que a CDH aprova o projeto Caravana Nacional de Direitos Humanos que teve como objetivo verificar ‘*in loco*’ as violações de direitos humanos, principalmente, em instituições de atendimento a populações vulneráveis socialmente. Os problemas emblemáticos no contexto social tornam-se objeto das Caravanas que são compostas por parlamentares, especialistas, representantes de entidades ligadas às áreas temáticas e demais atores:

a CDH teve por objetivo reduzir a distância que separa os governantes daqueles que são abrangidos pelas suas decisões. Estar presente nos locais onde as violações mais comuns aos direitos humanos são praticadas é um desafio permanente para aqueles que se dispõem a mudar a realidade brasileira. As Caravanas tiveram a pretensão de aceitar esse desafio e contribuíram para chamar a atenção sobre as áreas temas, inclusive levantando propostas para sua humanização. (Relatório de Atividades da CDH, 2000, p.76)

Observa-se que nos dois primeiros anos as caravanas temáticas se dedicaram a conhecer a situação de grupos vulneráveis da população que estão sob a responsabilidade do Estado. No ano de 2000, realizaram-se as caravanas pelos manicômios, presídios, centros de internação de adolescentes em conflito com a lei e a caravana de direitos humanos dos policiais. Em 2001, realizaram-se as caravanas dos asilos de idosos e abrigos de crianças e adolescentes.

A I Caravana Nacional de Direitos Humanos¹⁰: *"Uma amostra da realidade manicomial brasileira"* teve influência significativa para a efetivação do processo de reforma psiquiátrica. Conforme o Relatório de Atividades da CDH no ano de 2000, a caravana composta por profissionais ligados ao movimento antimanicomial encaminhou, ao então Ministro da Saúde, documento acerca das visitas às instituições manicomialis o que culminou na criação da portaria de 19 de julho de 2000, do Ministro da Saúde, José Serra, que estabeleceu o Grupo Técnico de Organização e Acompanhamento das Ações Assistenciais em Saúde Mental.

No ano de 2001, o processo de desinstitucionalização, que se tornou política pública de saúde mental nos anos 90, ganha força com a aprovação no Congresso Nacional da lei 10.216 da reforma psiquiátrica que tramitava há 12 anos. A lei dispõe sobre os direitos e proteção da pessoa com transtornos mentais e institui a transição do atendimento em saúde mental do modelo hospitalar para a rede de saúde, em centros de atendimentos locais. Neste período, o processo de desinstitucionalização de pessoas longamente internadas é impulsionado com a criação do Programa "De Volta para Casa", sendo a família imprescindível para o acolhimento desta população. (Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental, 2005)

O Programa "De Volta para Casa" foi instituído no ano de 2003 como um auxílio-reabilitação psicossocial para a assistência e integração social de pessoas com transtornos mentais com longo tempo de internação psiquiátrica. É um programa de transferência de renda que segue a tendência das políticas sociais de viés neoliberal, oferecendo um auxílio-pecuniário mensal ao paciente desinstitucionalizado.

A reforma da assistência psiquiátrica no país, que teve início no governo FHC, prosseguiu no governo Lula que desenvolveu uma política nacional de saúde mental visando à redução gradativa de leitos nos hospitais psiquiátricos e à promoção de uma rede de atenção em bases comunitárias com a expansão dos Centros de Atenção Psicossocial – CAPS.

Acerca da V Caravana Nacional de Direitos Humanos: *"Uma amostra da realidade dos abrigos de idosos no Brasil"*, o Relatório de

¹⁰Para este estudo privilegiou-se as Caravanas I, V e VI em virtude do modelo de atendimento institucional. Os relatórios das Caravanas Nacionais de Direitos Humanos estão disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados – Comissão de Direitos Humanos e Minorias. A Caravana II abordou o *"Sistema prisional brasileiro"*, a Caravana III *"Os direitos humanos dos policiais brasileiros"* e a Caravana IV *"Uma amostra da situação dos adolescentes privados de liberdade nas Febems e congêneres"*.

Atividades da CDH no ano de 2001, registra que os resultados desta Caravana foram apresentados em seminário realizado pela Câmara dos Deputados, com o objetivo de impulsionar o Congresso Nacional para a tramitação do Estatuto do Idoso, lei 10.741, aprovada no ano de 2003.

O relatório da V Caravana Nacional de Direitos Humanos denuncia que:

No âmbito governamental, observa-se a importância conferida aos idosos quando se descobre o que os orçamentos públicos realizam em programas destinados a eles. (...) De outra parte, há que se questionar, também, a postura daqueles que, diante das necessidades de cuidado a serem dispensados a um idoso no âmbito de sua família, optam pela sua internação em um asilo. Essa prática, encontrada não apenas entre as famílias mais carentes, mas também entre famílias de classe média e alta, estrutura-se sobre a noção de que aquele idoso transformou-se em um "estorvo". É preciso, então, "livrar-se dele". Ora, parece evidente o quanto tal posição revela a respeito de determinada insensibilidade moderna.

As referidas legislações são de fundamental importância para a população demandatária em termos de direitos, proteção e prestação dos serviços. Entretanto, o que se registra é o contexto de influência que reflete o pensamento político daquele momento. Um contexto que dá ênfase para a realização dos cuidados de pessoas vulneráveis socialmente como os idosos e pessoas com transtornos mentais, prioritariamente, para o âmbito familiar sem a criação de políticas sociais e estruturais efetivas que atendam as demandas dessa população.

A VI Caravana Nacional de Direitos Humanos¹¹: “*A situação dos orfanatos do Brasil*”, realizado no final do ano de 2001, deu início à discussão da convivência familiar e comunitária como diretriz de uma política direcionada à problemática das crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Essa Caravana percorreu oito estados do país

¹¹ Acerca desta Caravana não foi localizado relatório das atividades sendo encontrado registro que faz referência à realização da VI Caravana no Relatório de Atividades da CDH no ano de 2001.

visitando 36 instituições de abrigo. A Caravana foi acompanhada por uma equipe jornalística que entrevistou 88 crianças e adolescentes, em medida de acolhimento institucional.

“A situação dos orfanatos do Brasil”, foi publicada no Caderno Especial do Correio Braziliense (09/01/02). A matéria “Os órfãos do Brasil”¹², articula à linguagem do público em geral e divulga ideias centrais acerca da problemática.

A matéria é composta por depoimentos com teor de violência sexual e física, abandono pelos pais e o desejo das crianças em viver em uma família. Também denuncia-se a precariedade das instituições de abrigo quanto à estrutura física e à falta de recursos humanos especializados para o atendimento adequado; a massificação nos modelos de orfanatos; a atuação diferenciada entre as instituições estatais e instituições sob princípios religiosos e filantrópicos:

Eles são 200 mil. A maioria tem mais de quatro anos de idade. Todos têm menos de 19. Nenhum mora em casa. Nenhum mora na rua. Estão escondidos em orfanatos espalhados por todo o país. Ninguém os conhece porque não incomodam. Não fazem rebeliões nem suplicam esmolas. São personagens invisíveis de uma história jamais contada.

Os órfãos brasileiros são órfãos de pais vivos. Homens e mulheres que maltratam os filhos porque também já foram maltratados. Pela miséria, pelo desemprego e pela doença. Deixam seus meninos com a promessa de voltar, mas nunca retornam. Cerca de 40% das famílias, jamais apareceu na instituição.

Em menos de um mês de viagem, foram percorridos três séculos de modelos de assistência à infância. Os mais antigos são os orfanatos dos tempos coloniais, com freiras, beliches e disciplina. Persistem também instituições herdeiras da extinta Funabem, a Fundação

¹²Este texto foi utilizado de forma ilustrativa e embora seja uma matéria jornalística é representativo por ter sido selecionado como finalista para a outorga do prêmio Ibero-Americano de Direitos Humanos.

Nacional do Bem Estar do Menor, criada pelo regime militar e que logo se transformou em berçário da criminalidade. As mais modernas são as que não parecem abrigo. As que não têm alojamento nem refeitório. Têm quarto, sala e afeto, mas esbarram na realidade. São lares de mentira.

Uma criança abrigada no Brasil custa em média R\$ 350 e R\$ 500 mensais. Na Itália, cuidar de uma criança que perdeu a família e o sorriso não sai por menos de R\$ 1.500,00 mensais. Nos Estados Unidos o custo chega a R\$ 2.000,00. Europeus e americanos conhecem os danos de crescer em abrigos. Vivem estudando o assunto para entender os problemas de seus órfãos. Lá são órfãos de verdade. Filhos da guerra sem pai nem mãe. Aqui são filhos da solidão e da espera. De um abandono que nunca acaba. São os nossos órfãos.

A Caravana Nacional de Direitos Humanos tornou-se um instrumento operativo de carácter político da CDH que contribui para mobilização da opinião pública e promoção da reforma de serviços visando à efetivação dos direitos humanos. Observa-se que a proposta de humanização do atendimento e a reforma de determinados serviços, num contexto de retração de políticas sociais, passou a ser orientada pela diretriz da convivência familiar e comunitária.

Conforme registra o Relatório de Atividades da CDH no ano de 2001, diante dos dados apresentados pela VI Caravana, a Comissão sugere a realização de uma campanha nacional para o incentivo à adoção, pois reconhece que “No Brasil o estímulo à adoção é quase nulo. Este é um dos piores problemas encontrados pela Caravana.”

Verifica-se que, num contexto de desinstitucionalização e de retração do Estado, a adoção¹³ aparece como alternativa que promove direitos humanos e não representa custos. A esperança, em relação às crianças e adolescentes de famílias pobres que se encontram em

¹³No ano de 2009 foi aprovada a lei nº 12.010, nova lei de adoção, que dentre as alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, altera o artigo 42 reduzindo a idade mínima para ser adotante de 21 anos para 18 anos a idade. Salienta-se que a legislação corrigiu a redação em função do que dispõe o Código Civil de 2002.

acolhimento institucional, parece repousar na adoção que promove um “upgrade”¹⁴ instantâneo.

Segundo o Relatório de Atividades da CDH (200, p. 129), nas ações públicas direcionadas à criança e ao adolescente, a Comissão registra que durante todo o ano de 2001 acompanhou o orçamento federal e verificou a não-aplicação das verbas destinadas às políticas públicas para esse segmento. Em seminário realizado pela comissão, para analisar a proposta orçamentária de 2002 e a execução do orçamento de 2001, tornou-se público que “apenas 26% das verbas destinadas a programas que atendem ao setor foram aplicados nos seis primeiros meses de 2001”.

Após a realização da VI Caravana sobre *A situação dos orfanatos do Brasil*, o governo federal articula-se para encontrar alternativa à situação-problema identificada. A SEAS, órgão responsável pelo repasse de recursos às instituições de abrigo conveniados do governo federal, no segundo semestre de 2002 promove o “Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos”, cuja análise do documento apresentar-se-á a seguir.

3.1.2 O Colóquio Técnico sobre rede Nacional de Abrigos

Conforme consta no documento do PNCFC, no primeiro semestre de 2002, o resultado da VI Caravana foi apreciado pelos órgãos do governo federal, o então Departamento da Criança e do Adolescente – DCA – do Ministério de Justiça, a SEAS – do Ministério da Previdência e Assistência Social. Também participou como assessoria técnica e financeira, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – um organismo com um aporte teórico acerca da discussão internacional sobre a infância. Posteriormente, o governo federal através da SEAS, amplia o debate na busca de alternativas para a problemática de crianças e adolescentes em medida de acolhimento institucional. A SEAS reuniu, no Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos, realizado em Brasília no mês de agosto de 2002, demais atores políticos

¹⁴Upgrade: 1 Melhoria de posição, de qualidade; refere-se ao dispositivo ou aplicativo que instalado no computador torna-o mais rápido. A divulgação do termo contribuiu para o uso no Brasil em sentido figurado. Santos, Agenor Soares. Dicionário de Anglicismos e de Palavras Inglesas Correntes em Português. Editora Campus/Elsevier, 2006.

e sociais como especialistas na temática e representantes das secretarias estaduais responsáveis pelo setor de abrigos.

O ofício circular MPAS/SEAS nº 13, datado em 02 de Maio de 2002, remetido à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família do Estado de Santa Catarina, solicita um representante estadual para a participação no Colóquio e para composição de um Comitê Nacional. Tal documento justifica o evento fazendo referência à dificuldade em nível nacional de se garantir a excepcionalidade da medida de acolhimento institucional, assim como o caráter provisório e transitório; o desafio do Estado brasileiro para a mudança das práticas asilares; a necessidade do envolvimento de vários atores como especialistas na área, representantes de organizações nacionais e internacionais e técnicos das secretarias estaduais que atuam no setor. O documento apresenta o objetivo do Colóquio:

Nele estará em discussão: a construção de um conjunto de providências que devem ser tomadas; estratégias para a avaliação mais fidedigna da realidade da rede nacional de abrigos, através do que denominamos 1º Censo Nacional da Rede de Abrigos e das práticas institucionais; estratégias para o envolvimento da sociedade civil e, ainda, a construção de um Plano Integrado para o Setor.

A gerência nacional do programa de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes¹⁵ representou a SEAS na coordenação dos trabalhos e através do ofício circular MPAS/SEAS/PROCAEXCA/nº02, datado em 02 de Junho de 2002, solicitou às secretarias estaduais o levantamento prévio da realidade dos abrigos em cada Estado e das experiências existentes de práticas

¹⁵A gerência contava com a experiência do Plano Nacional para o Enfrentamento da Violência Sexual Infanto- Juvenil, aprovado no ano de 2000, que propõe “o estabelecimento de um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico – política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.” A aprovação do Plano atendeu ao compromisso político do governo brasileiro, firmado no I Congresso Mundial Contra Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizado no ano de 1996, quando aprovou-se a Agenda de Ação de Estocolmo que determina a criação de Planos Nacionais para o enfrentamento da violência sexual contra crianças, reconhecendo esta expressão da violência como uma grave violação de direitos humanos e ato criminoso. O governo federal, mediante a aprovação do referido Plano, no ano de 2001, implementa em território nacional o Programa Sentinela.

alternativas de atuação junto a crianças e adolescentes afastados do convívio familiar para serem discutidos no Colóquio. Também, nesta oportunidade, solicita-se um representante estadual para compor um Comitê Nacional para Reordenamento dos Abrigos.

O governo federal ao promover o Colóquio já havia definido as ações a serem implementadas para a reforma do atendimento de crianças e adolescentes em medida de acolhimento institucional e destaca a sociedade civil como recurso em potencial, inclusive, para a implementação dos programas de acolhimento familiar. Para a discussão da problemática e efetivação das orientações propostas pelo Estado, em nível nacional, propõe-se a formação de um Comitê Nacional.

O Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos teve a duração de três dias para o debate e para os trabalhos em grupo a fim de definir a operacionalização do reordenamento da rede nacional de abrigos, especificamente, acerca dos dados a serem coletados no Censo Nacional de Abrigo. A abertura do evento contou com a participação de autoridades dos principais órgãos responsáveis e colaboradores da política de atendimento da criança e do adolescente, ou seja, a SEAS, o DCA/SEDH, o UNICEF e a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude – ABMP.

No Relatório do Colóquio, produzido pela SEAS/MPAS, registra-se que “As autoridades enfatizaram a importância do evento frente à situação em que se encontram os abrigos no Brasil, cujo quadro aponta para uma realidade de não proteção ao direito à convivência familiar e comunitária.” As autoridades do governo federal expõem a preocupação do governo com a situação de crianças e adolescentes sem cuidados parentais e ressalta-se:

o compromisso da Secretaria em iniciar um processo que possibilite uma ampla reforma no atendimento às crianças e adolescentes que hoje se encontram em situação de abrigamento, sustentado na efetivação dos direitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Gerência Nacional do Programa Sentinela na qualidade de representante da SEAS)

a preocupação do Governo Federal em organizar as medidas de proteção às crianças e adolescentes em situação de abandono ou destituição do pátrio

poder¹⁶, como estratégia para aprimorar o processo de adoção e, conseqüentemente, assegurar a universalização do direito à convivência familiar e comunitária, dispondo para tanto de recursos financeiros para promover um levantamento do quadro atual. (Departamento da Criança e do Adolescente SEDH)

A abertura do evento também contou com a exposição de especialistas com longa experiência na área da criança e do adolescente, especificamente, no estudo do processo de institucionalização. Na Mesa Redonda – “situação e perspectivas” foram apresentadas as seguintes palestras: a “Institucionalização de crianças e adolescentes: Perspectivas históricas e desafios do presente”- Irene Rizzini – Centro de Estudos e pesquisas sobre a Infância, PUC e USU/RJ; “O direito à convivência Familiar e Comunitária” – Cláudia Cabral, ABTH/RJ; “Os Órfãos do Brasil”- Ana Beatriz Magno, jornalista /José Varella, fotógrafo; “O que é a Institucionalização” – Roberto da Silva, pedagogo da FEUSP e conselheiro do ILANUD.

As palestras abordaram diferentes aspectos da temática relacionadas às experiências e propósitos dos especialistas. Dentre os registros no Relatório do Colóquio, destacam-se: Irene Rizzini, ao abordar a história de vida de uma criança registra os comprometimentos com as “[...] vicissitudes de sua vida marcada pelas passagens por diversas instituições e a rua, e as conseqüências na formação da sua personalidade e da visão de mundo.” “Na sua visão, em alguns casos, não há como trabalhar rápido a solução para suas vidas.” Reconhece “a necessidade de parar para pensar a questão como uma competência exclusiva dos governos, ressaltando a importância da participação da sociedade civil.” “Para a pesquisadora é evidente que não existem dados sobre as crianças, não se registra as suas histórias, quais podem voltar para a família de origem, quais podem ser adotadas.”

Roberto Silva: “ocupou de proceder uma reflexão sobre o conceito de institucionalização”. Para ele “o imaginário social que é favorável ao abrigo” e “a adoção do sistema per capita é danosa, na medida em que torna as crianças abrigadas suas reféns”, são questões que favorecem a institucionalização. Neste ponto cabe ressaltar que a experiência do especialista, que vivenciou o processo de

¹⁶Pelo Novo Código Civil – Lei 10.406 de 10 de Janeiro de 2002, o termo “pátrio poder” foi substituído por “poder familiar”.

institucionalização fortalece o seu discurso, porém no atual contexto, a medida de acolhimento se encontra na condição de política de garantias de direitos permeada por princípios norteadores tais como a excepcionalidade e a provisoriedade, que devem ser respeitados para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes.

Posteriormente, em ensaio publicado no livro-relatório do IPEA acerca do levantamento nacional de abrigos o especialista registra que:

Não incorreríamos no erro de afirmar que abrigo é uma instituição em vias de extinção, porque reconhecemos que há situações de risco pessoal para as quais a única alternativa disponível para Prefeituras Municipais, Juízos da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares ainda é o abrigamento, ainda que de forma temporária e excepcional e sujeito a maior vigilância e fiscalização. (SILVA, 2004, p. 298-299)

Quanto ao sistema de financiamento per capita, o representante da SEAS corrobora com as colocações de Roberto Silva. Registra-se que “comumente as crianças são mantidas no abrigo, ou mesmo é garantida sua substituição por outra criança para que não ocorra perda na arrecadação dos recursos.” Faz-se necessário esclarecer que o governo federal repassava para a instituição de abrigo conveniado a rede SAC¹⁷ o valor de R\$ 35,00 mensais per capita, quantia irrisória ao se considerar que “Uma criança abrigada no Brasil custa em média R\$ 350 e R\$ 500 mensais”, conforme exposto na reportagem “Os órfãos do Brasil” e, posteriormente, confirmado pela pesquisa do IPEA¹⁸ que “[...] o custo médio mensal por criança/adolescente abrigado é da ordem de R\$ 392,18.”

¹⁷Com a aprovação da NOB/SUAS no ano de 2005 e das portarias nº 440 e nº442 do MDS, os recursos do co-financiamento federal das ações socioassistenciais passam a ser transferidos por “Pisos de Proteção”. O co-financiamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes passou a ser operacionalizado pelo Piso de Alta Complexidade I (PAC I) que rompe com o cálculo baseado no per capita e institui o co-financiamento com base na capacidade de atendimento.

¹⁸SILVA, E.R.A da; O financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. “O Direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. IPEA/CONANDA, 2004. p 169-194

Claudia Cabral, vinculada à ABTH¹⁹, instituição com larga experiência no trabalho social com famílias, na palestra “O direito à convivência familiar e comunitária” abordou acerca das medidas alternativas à institucionalização e da metodologia de trabalho com famílias. “Ressaltou sobre a necessidade de desenvolver o “protagonismo” entre as famílias de origem [...] sugere um trabalho direto com o sistema familiar.” Registra-se ainda no Relatório do Colóquio que “Na experiência da entidade que representa, utiliza-se do genograma das famílias fundamentado na abordagem sistêmica.” Para ela, os programas de orientação e apoio sócio-familiar e programas sócio-educativos em meio aberto devem ser priorizados sendo em último caso aplicada a medida de acolhimento institucional. Demonstra a preocupação com a metodologia do trabalho com famílias.

Ana Beatriz e José Varella fizeram relatos acerca da reportagem que acompanhou a VI Caravana. Os referidos jornalistas avaliam que “as práticas atuais revelam muito mais uma alteração nas nomenclaturas do que nos métodos de trabalho, pois, em sua maioria os abrigos agem como asilos, possuem pouca capacidade técnica para desenvolver suas funções”.

As atividades do Colóquio permearam duas grandes propostas: no segundo dia foi realizado o Colóquio I: “Discussão sobre avaliação e monitoramento da Rede Nacional de Abrigos: Propostas para a realização de levantamento sobre rede de abrigos e das práticas institucionais”. No terceiro dia foi realizado o Colóquio II: “Discussão sobre Alternativas de Ação para a garantia do direito à convivência família e comunitária”.

Conforme consta no relatório do Colóquio, o governo federal, através das instituições representativas das áreas envolvidas, ou seja, a SEAS e a SEDH registra na abertura do Colóquio I, no segundo dia do encontro, as demandas específicas dos seus respectivos órgãos. No âmbito da política de assistência social a dificuldade reside na ampliação dos recursos para o convênio com as entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional. A ampliação de recursos para área não havia sido aprovada pelo Ministério do Planejamento sendo justificada a inexistência de dados de avaliação e monitoramento das

¹⁹A Associação Brasileira Terra dos Homens é uma organização não-governamental que foi implementada no Brasil, no ano de 1985, pela Fundação suíça “Terre des hommes” para o desenvolvimento de um programa de adoção tardia e interracial de crianças e adolescentes que estavam, na época, em orfanatos. No ano de 1997 a associação passa a ter autonomia jurídica no Brasil. (www.terradoshomens.org.br)

instituições de abrigo. Nesse sentido, torna-se emergencial um diagnóstico da rede nacional e a necessidade do reordenamento dos abrigos com a instituição de práticas alternativas de atendimento como, por exemplo, o acolhimento familiar. No âmbito do departamento da criança e do adolescente, a dificuldade é a morosidade dos processos de adoção e o órgão ressenha-se da falta de um diagnóstico das crianças adotáveis.

Diante essas questões, o governo federal pretendeu com o Colóquio I levantar subsídios para elaboração de diretrizes para normatizar a medida de acolhimento em território nacional e ordenar as políticas públicas para a área. Foi utilizada a metodologia do trabalho em grupo conduzida por Roberto Silva e Irene Rizzini que promoveram a discussão dos procedimentos para a realização da pesquisa sobre a rede nacional de abrigos e a estrutura da mesma.

Definiu-se o conceito de abrigo a ser utilizado na pesquisa: “Abrigo = “Local” que acolhe crianças e adolescentes privados da convivência familiar, podendo referir-se também a um serviço ou programa desenvolvido em instituição pública ou social.”

Conforme Relatório do Colóquio, no Colóquio II, realizado no terceiro dia do encontro, foram apresentadas as experiências alternativas à modalidade de abrigo, consideradas referenciais, como por exemplo: Reintegração Familiar/Famílias Acolhedoras – ABTH/RJ; Programa de Incentivo ao Acolhimento de Crianças e Adolescentes em SC – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e da Família/ SC; Famílias Guardiãs – Secretaria Municipal de Assistência Social/SP.

É na conjugação de atores sociais em prol da proteção integral que o governo federal encontra a sociedade civil na condição de parceira para o processo de desinstitucionalização do atendimento, em medida de proteção de acolhimento, enfatizando o direito à convivência familiar e comunitária. O governo federal articula-se para a elaboração de diretrizes de um plano para normatizar as ações que permeiam a medida de acolhimento e, nesse primeiro momento, a tendência é o reordenamento do acolhimento institucional com o estímulo dos programas de famílias acolhedoras, como experiência alternativa ao acolhimento institucional

O Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos teve como resultado a proposta de construção de um censo nacional sobre a rede de abrigos; a elaboração do plano de ação para o reordenamento da rede nacional de abrigos e a criação do Comitê Nacional que se constitui em equipe técnica responsável pela coordenação das ações propostas.

3.1.3 O Comitê Nacional para o Reordenamento dos Abrigos

O Comitê Nacional para o reordenamento da rede nacional de abrigos foi composto pelo DCA, SEAS, Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS, Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, Colegiado do Fórum Nacional de Conselheiros Tutelares, Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada - RENIPAC, o UNICEF e Fundação ORSA. O comitê realizou três encontros²⁰ ainda em 2002, com deliberações técnicas para o levantamento nacional de abrigos.

Consta no documento do PNCFC que se constituiu o Comitê “com o objetivo de estimular mudanças nas políticas de atendimento efetivando uma transição para o novo paradigma legal – ECA – a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.” (BRASIL, 2006, p.20)

O Colóquio e o Comitê Nacional conduziram as ações para a realização do 1º Censo Nacional da rede de abrigos a ser coordenado pelo IPEA. A preocupação dos membros do Comitê Nacional correspondeu às questões relacionadas à pesquisa a ser realizada visando o reordenamento dos serviços de abrigo em consonância com o Estatuto para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Inicialmente defendia-se um diagnóstico da totalidade de abrigos, porém, foi aprovada pela SEAS a proposta do IPEA de um levantamento dos abrigos com base na rede dos serviços de ação continuada - SAC, ou seja, os conveniados do governo federal, tendo em vista a inviabilidade do censo da totalidade devido à ausência de registro desses serviços.

Em dezembro de 2002, no final do mandato do governo FHC, o Comitê realiza uma Oficina Conceitual sobre modalidades de abrigos. O documento “Oficina Conceitual sobre Modalidades de Abrigamento” registra as definições das modalidades da medida de abrigo para a construção da pesquisa do IPEA, no sentido de conhecer em números as formas de atendimento, assim como o perfil dos abrigados enquanto: “assistidos (com vínculos familiares); desassistidos (sem vínculos) e abandonados (sem famílias).” Como também a proposta de uma

²⁰Os três encontros aconteceram em Brasília/DF nas seguintes datas: 1ª reunião – 24/09/2002; 2ª reunião – 22/10/2002 e 3ª reunião – 22/11/2002.

pesquisa a ser realizada pelo UNICEF para a investigação sobre as melhores práticas de abrigamento em voga.

No governo FHC conclui-se a primeira etapa da discussão sobre o reordenamento da rede nacional de abrigos e, conforme o documento Oficina Conceitual sobre Modalidades de Abrigos, foi apresentado ao CONANDA uma primeira versão de um documento contendo sugestões de diretrizes para uma política nacional de medidas de acolhimento.

Na Oficina Conceitual, a SEAS informa sobre o andamento da criação do Comitê Nacional por meio de uma portaria ministerial. A preocupação do governo FHC em ter continuidade às ações no governo Lula é refletida pela criação oficial do Comitê pela portaria ministerial nº 1.552, de 13 de Dezembro de 2002, da SEAS/MPAS. Os membros do comitê consideraram importante a existência formal do órgão, embora o CONANDA tenha avaliado que:

Se por um lado a portaria formaliza um movimento importante que vem acontecendo desde agosto deste ano, aumentando suas possibilidades de continuidade, por outro, pode ferir a sensibilidade dos novos gestores que virão em função do novo governo, que podem sentir que o Comitê é uma imposição de última hora do governo atual. (Oficina Conceitual sobre Modalidades de Abrigo, 2002, p.9)

Dentre os artigos da portaria nº 1.552/2002 da SEAS/MPAS, acerca da criação do Comitê Nacional para o Reordenamento de Abrigos, destaca-se:

Art. 3º - Fica a Secretaria de Estado de Assistência Social responsável em presidir as atividades do Comitê, oferecendo-lhe os meios necessários para a realização de suas reuniões de trabalho, bem como articulando as providências decorrentes.

Art. 4º - O Comitê tem por atribuição e competência: I - Dar encaminhamento para as providências relativas a consecução das recomendações produzidas no 1º Colóquio Nacional sobre a Rede Nacional de Abrigo,

realizado em Brasília em agosto de 2002; II - Estabelecer os Princípios e Diretrizes norteadoras das propostas e projetos que componham a realização de pesquisas e cadastros voltados a Construção do Censo da Rede Nacional de Abrigos;

Art. 5º - O Comitê se valera de um grupo técnico de apoio composto pelos especialistas Dra. Irene Rizzini, Dr. Roberto da Silva e Dra. Claudia Cabral, cujo apoio institucional ficara a cargo do escritório do UNICEF no Brasil.

3.1.4 O Levantamento Nacional de Abrigos da rede SAC

A proposta do Comitê para a realização do levantamento nacional de abrigos da rede SAC teve continuidade no governo Lula. No Brasil, a rede de serviços de acolhimento institucional ainda é desconhecida²¹. Entende-se que a pesquisa da rede SAC buscou a aproximação da realidade para subsidiar o estabelecimento de normas e diretrizes aos programas de abrigos em consonância com o ECA e sob a diretriz da convivência familiar e comunitária para a garantia da proteção integral.

De acordo com o documento do PNCFC, no final do ano de 2002, o CONANDA e o DCA alocaram recursos para financiar a pesquisa. Em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA – iniciou o levantamento e retoma o processo de reordenamento dos abrigos como vislumbrado com a aprovação do ECA. A referida pesquisa foi

²¹O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, e em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz está realizando o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar. Este levantamento pretende identificar a rede de serviços de acolhimento institucional e programas de famílias acolhedoras existentes no País. A primeira etapa aconteceu no primeiro semestre de 2009 com a identificação dos serviços de acolhimento por meio de preenchimento de questionário on-line. Esse levantamento identificou, aproximadamente, 2.400 abrigos institucionais governamentais e não governamentais e 54 mil crianças e adolescentes em medida de proteção. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/padroes-de-servicos/projeto-de-implementacao-das-acoas/levantamento-nacional-de-criancas-e-adolescentes-em-servicos-de-acolhimento> Acessado em: 09 de Julho de 2010.

conduzida pelo IPEA, em parceria com o CONANDA e a SEDH²², que no governo Lula teve *status* de ministério.

Conforme o projeto elaborado pelo IPEA, a pesquisa “tem por objetivo conhecer o perfil dos abrigos, bem como as características dos serviços oferecidos por estas instituições às crianças e aos adolescentes abrigados.” “Assim, a presente Pesquisa adquire caráter exploratório, o que significa assumir que se conhece muito pouco do objeto a ser investigado” (IPEA, 2003, p. 2)

Para a divulgação do Levantamento Nacional de Abrigos da rede SAC, além do relatório oficial, foi publicado pelo IPEA em parceria com CONANDA, no ano de 2004, o livro-relatório “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil” que apresenta ensaios de especialistas acerca dos dados da pesquisa.

A referida pesquisa foi realizada com 589 instituições que desenvolvem programa de abrigo para o atendimento de crianças e adolescentes que em razão da violação de direitos foram afastados do convívio com sua família. De modo geral, verificou-se que 65% dos abrigos são não-governamentais, cerca de 67% tem significativa influência religiosa e a maior parte dos recursos para manutenção dos programas de abrigo, ou seja, 58,5% são recursos privados.

É importante registrar que, de forma contraditória, mais da metade do universo pesquisado, 58,6% dos programas de abrigos, foram fundados a partir de 1990, ano de aprovação do ECA, legislação que orienta o atendimento de crianças e adolescentes sob a doutrina de proteção integral e dentre os direitos fundamentais, preconiza a convivência familiar e comunitária. Acerca da convivência comunitária, identifica-se que apenas 34,1% dos abrigos pesquisados utilizam serviços externos da rede de proteção social, como: creche, ensino regular, assistência médica e odontológica entre outros. O restante, ou seja, 65% oferecem pelo menos um dos serviços dentro do abrigo. Em relação ao atendimento em pequenos grupos, as diretrizes para o reordenamento dos abrigos indicam o número máximo de 25 crianças e/ou adolescentes por unidade de atendimento, critério respeitado pela maior parte dos abrigos, ou seja, 57,6%. Porém identificou-se que, ainda, em 4,2% das instituições o atendimento ultrapassa o número de 100 crianças e/ou adolescente.

²²A Medida Provisória 483, de 24 de Março de 2010, altera o nome da Secretaria Especial dos Direitos Humanos para Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Outra questão que reflete a contradição entre o que propõe a legislação e à realidade vivenciada diz respeito aos motivos do acolhimento institucional, sendo os relacionados a pobreza os mais citados, ou seja, 52%. Ressalta-se que a pobreza não representa motivo para o afastamento do convívio com a família de origem, porém, pela experiência profissional acumulada, sabe-se que a situação de pobreza acaba por gerar uma série de violações de direitos como: a evasão escolar, o trabalho infantil, o envolvimento com atividades ilícitas, o agravamento dos problemas de saúde, as diversas expressões da violência que atingem as famílias.

Em relação ao perfil dos abrigados, verificou-se que 20 mil crianças e adolescentes são atendidos nos programas de abrigo, sendo a maioria meninos, ou seja, 58,5%; afro-descendentes, 63,6%; e com idade entre sete e quinze anos, 61,3%.

Dentre as questões exploradas no levantamento, deu-se destaque à temática do voluntariado, que embora não tenha sido objeto da pesquisa, emerge e é apresentada em ensaio no livro-relatório; e aos aspectos relacionados à convivência familiar e comunitária.

O trabalho não remunerado foi identificado nos abrigos dirigidos por voluntários e naqueles que possuem voluntários no quadro de funcionários. Os dados da pesquisa reconhecem a importância do voluntariado, sendo registrado que 35% do total dos trabalhadores das instituições de abrigos são profissionais não remunerados.

Quanto às funções desempenhadas nas instituições de abrigo, verificou-se que nos serviços especializados, principalmente relacionados à saúde, os profissionais das instituições (médico, dentista, enfermeiro, fonoaudiólogo, fisioterapeuta e outros) representam apenas 27% do total dos voluntários, ou seja, 73% do total dos profissionais realizam o trabalho voluntariamente. Na área jurídica o número é ainda maior, 85% dos advogados são voluntários. E, em menor número, cerca de 35% dos profissionais da equipe técnica como: coordenadores, assistentes sociais, pedagogos, psicopedagogos, psicólogos, nutricionistas e técnicos em nutrição, realizam trabalho voluntário.

Em relação aos dirigentes, verifica-se que a maior parte dos abrigos, ou seja, dos 589 abrigos pesquisados, 349 deles é dirigido por voluntários, o que corresponde a 59% do total. A presença de dirigentes voluntários aparece em maioria nos abrigos que têm vinculação religiosa, sendo 50% à religião católica, 15% às crenças evangélicas e 13% espírita. O trabalho voluntário aparece fortemente influenciado pelo caráter caritativo, ou seja, 59% dos dirigentes dos abrigos declaram ser motivados por questões humanitárias e 42% por questões religiosas.

Cabe ressaltar que, no que diz respeito ao direito à convivência comunitária, possuir trabalhadores voluntários no quadro de funcionários do abrigo foi considerado pela pesquisa como critério de convivência comunitária.

O ensaio no livro-relatório, a respeito da temática do voluntariado, propõe a desmistificação dessa prática que pode ser embutido de um caráter político, porém entende-se que ainda existe um distanciamento da ótica dos direitos sociais devido à forte influência em valores humanitários e religiosos que permite reconhecer esses atores sociais como atesta o título do ensaio: “O voluntariado nos abrigos: uma profissão de fé”²³.

A redescoberta do voluntariado no Brasil emerge num contexto em que o enfretamento da exclusão social aparece associado aos valores de solidariedade. Reconhece-se que essa prática, há muito tempo realizada nos espaços das instituições de acolhimento, muitas vezes, torna-se fundamental para o atendimento de crianças e adolescentes, tanto pelos escassos recursos profissionais, quanto para o estabelecimento de relações afetivas. Entretanto, é necessário reconhecer as ambigüidades do trabalho voluntário, principalmente a subjetividade que impulsiona os sujeitos à prática, e neste caso, em específico na área da infância, para que não se perca de vista que crianças e adolescentes em acolhimento institucional são sujeitos de direitos, protegidos pela legislação vigente sob a doutrina da proteção integral.

O ECA trouxe novas formas de atender a criança e o adolescente, prevendo a proteção integral e dentre as prerrogativas dessa doutrina a garantia da convivência familiar e comunitária, reservando o atendimento em acolhimento institucional somente quando configurada a violação de direitos que colocam em risco a integridade física e emocional. A provisoriedade, a excepcionalidade e o caráter transitório da medida são princípios propostos pelo Estatuto que se cumpridos podem evitar a institucionalização de crianças e adolescentes. Assim como a responsabilidade da instituição de abrigo pela garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente e quanto às ações de fortalecimento e manutenção dos vínculos parentais, quando não implicar em risco ou prejuízos para os mesmos.

²³BEGHIN, N. e PELIANO, A.M.T.M. O voluntariado nos abrigos: uma profissão de fé. “O Direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. IPEA/CONANDA, 2004. p. 243- 284

Os dados da pesquisa nacional de abrigos, referente ao conhecimento dos dirigentes das instituições de abrigo sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, constataam que metade dos entrevistados se considera mais ou menos informado (48,8%) sobre a legislação e pouco ou nada informado (-5%). Por outro lado, 89,8 % dos entrevistados dizem conhecer o artigo 92 que trata do atendimento em instituições de abrigo e, dentre os aspectos da legislação, os mais citados são a preservação dos vínculos familiares (36,4%); a participação na vida da comunidade local (28,4%); o atendimento personalizado em pequenos grupos (10,5%).

A maioria dos dirigentes entrevistados, ou seja, 60% reconhecem a família como a instituição de maior importância para o êxito do trabalho com crianças em abrigos, seguido da escola apontada por 6,4 %. Embora a família seja reconhecida como fundamental para o trabalho das instituições de abrigo, na garantia da proteção integral, o retorno à família de origem é considerado o principal desafio.

Para 35,5% dos dirigentes entrevistados, as dificuldades apresentadas estão relacionadas à condição sócio-econômica da família que configura uma situação de pobreza. Esse dado converge com a ausência de políticas públicas e ações institucionais de apoio e reestruturação familiar que foi apontado por 10,8% dos entrevistados.

A segunda maior dificuldade identificada, representando 17,6% das respostas, diz respeito à fragilidade, ausência ou perda do vínculo familiar, aspecto que associado à fase da adolescência pode contribuir para a institucionalização. Por fim, são apontadas por 5,7% o envolvimento da família com substâncias psicoativas e 5,1% a violência doméstica como dificuldades apresentadas para o retorno a convivência familiar.

O levantamento nacional de abrigos da rede SAC traz à tona questões fundamentais como os dados de que expressiva parcela de crianças e adolescentes em acolhimento institucional se deve à pobreza; mais da metade tem família e mantém vínculos; mais da metade está na instituição de 2 a mais de 10 anos, desrespeitando o princípio da brevidade e apenas 10,7 % podem ser adotados judicialmente. Esses dados indicam que a maioria das crianças e adolescentes em medida protetiva não está apta para adoção nem houve o retorno ao convívio familiar embora ainda tenham vínculos com a família de origem.

É diante dos dados da pesquisa que, na esteira do processo político até então iniciado, o governo Lula, impulsionado pela sociedade civil, prossegue a construção da proposta política para a convivência familiar e comunitária. O governo federal cria a Comissão Interssetorial

que inclui para discussão, além dos Programas de Acolhimento Institucional e de Famílias Acolhedora, as Políticas de Apoio à Família e à Adoção, contexto de influência analisado a seguir.

3.2 A INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PLANO DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Uma nova etapa da discussão do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária se iniciou no governo Lula. A partir desse momento, o contexto de influência é marcado pela presença preponderante da sociedade civil que encontra um clima propício para divulgar suas propostas.

Desde o ano de 2003, a sociedade civil, inclusive com a presença da comunidade internacional, exerceu influência significativa para a promoção do acolhimento familiar e garantia da convivência familiar e comunitária.

Em outubro de 2003, a Organização Aldeias Infantis SOS Brasil²⁴, em parceria com a FECAP – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, uma instituição de ensino, organiza em São Paulo o I Congresso Internacional sobre o Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária. Esse evento deu ênfase à pesquisa de alternativas a institucionalização tais como as famílias de acolhimento. A ONG atua no Brasil, desde a década de 1960, com a prioridade no atendimento de crianças por meio dos Programas de Acolhimento Familiar e o Fortalecimento Familiar e Comunitário. Conforme divulga em seu site, seus objetivos principais são: “fortalecer as famílias para assumir suas responsabilidades na proteção de seus filhos” e “desenvolver o protagonismo familiar e comunitário buscando a sustentabilidade da proteção da infância”.

Em abril de 2004, a Associação Brasileira Terra dos Homens – ABTH e o GRAPE (Groupe de Recherche et d’Action pour l’Enfance, Paris) em parceria com a UNICEF, a SEDH e o MP, realiza o 1º Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar sediado no Rio de Janeiro dando visibilidade ao programa de famílias acolhedoras, em andamento na cidade desde o ano de 1997. A ABTH atua em 3 eixos:

²⁴A organização Aldeias Infantis SOS é uma ONG internacional, fundada em 1949, na Áustria, para atender crianças que perderam sua família em consequência da II Guerra Mundial. (www.aldeiasinfantis.org.br)

atendimento a crianças e adolescentes e suas famílias para a reintegração familiar; difusão de metodologia de trabalho social com famílias; e defesa de direitos.

No mês de novembro de 2004, o Ciespi – Centro Internacional de estudos e pesquisas sobre a Infância, presidido por Irene Rizzini, vinculado à PUC do Rio de Janeiro, junto com o Chapin Hall Center for Children da Universidade de Chicago, realiza no Rio de Janeiro o Seminário Internacional “Convivência familiar e comunitária: um direito a ser priorizado para todas as crianças”.

No âmbito internacional, em Outubro de 2004, o Instituto Interamericano da Criança, um órgão especializado das Organizações dos Estados Americanos – OEA, promove na cidade do México, o XIX Congresso Panamericano da Criança. Conforme o relatório do Instituto no ano de 2003, estabeleceu-se que o encontro seria uma conferência especializada interamericana tendo como eixo temático central “A Família”, considerando que no ano de 2004 celebrava-se o décimo aniversário do Ano Internacional da Família instituído pela ONU.

As discussões no contexto nacional e internacional divulgaram propostas políticas e afirmaram idéias que incidem no processo de construção das ações e políticas sociais, em específico, na elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária da Política da Criança e do Adolescente.

É importante registrar que no âmbito do governo federal, o Comitê Nacional prosseguiu suas atividades no governo Lula, até o ano de 2004, inclusive contribuindo com os estudos apresentados no livro-relatório do IPEA. Mas, nesse governo, o Comitê Nacional é substituído por uma Comissão Intersetorial.

A criação da Comissão Intersetorial se deu por influência do movimento da sociedade civil que se articulou para o reconhecimento do acolhimento familiar, na condição de modalidade alternativa à medida de acolhimento institucional, a ser incorporado na legislação vigente e legitimado na política de atendimento.

No documento que registra o 2º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar, em sua apresentação, Cláudia Cabral, diretora executiva da ABTH e consultora do UNICEF na condição de assessora para a elaboração do PNCFC, declara que: “Na ocasião do 1º Colóquio a sensibilização para o tema era de tal ordem que o UNICEF, a SEDH e o MDS, a partir do evento, se uniram para a criação da Comissão Intersetorial que assessorou a elaboração do Plano Nacional.”

No documento do PNCFC consta que, no início de 2004, o poder Executivo representado pela SEDH e o Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome – MDS, propuseram-se a convocação de outros Ministérios e atores numa “Comissão Intersetorial” para a elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

A Comissão Interssetorial, criada pelo decreto de 19 de outubro de 2004, da Presidência da República, “obedeceu à lógica interssetorial” e foi composta pelos Ministérios da Assistência Social, Educação e Saúde; a SEDH e o IPEA; e a sociedade civil através dos órgãos representativos das diversas instâncias como o CONANDA e CNAS. O governo federal determinou, ainda de acordo com o artigo 9º do referido decreto, que os órgãos envolvidos teriam que orçar recursos para a política de convivência familiar e comunitária.

Percebe-se que instâncias do poder público responsáveis por políticas estruturais, como Trabalho e Emprego, Previdência Social, Habitação que incidem diretamente nas condições de vida das famílias, não fizeram parte da Comissão Interssetorial. Embora no governo Lula tenham sido incorporadas, na Comissão Intersetorial, as políticas sociais de Saúde, Educação e Assistência Social.

Conforme documento do PNCFC, a comissão realizou quatro reuniões entre Novembro de 2004 e Março de 2005, sendo que em cada uma discutiu-se sobre um dos eixos temáticos: a) Análise dos Sistemas de Informação; b) Atendimento; c) Marcos Normativos e Regulatórios; d) Mobilização, articulação e participação. Registra-se que os trabalhos foram organizados em três Câmaras Técnicas que trataram de Políticas de Apoio à Família, Programas de Acolhimento e Adoção.

Em abril de 2005, o documento com os “Subsídios para a elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” foi apresentado ao MDS e à SEDH. Esses órgãos realizaram um processo “de análise das ações, programas e dos respectivos orçamentos”.

Observa-se que, nesta fase, o governo Lula estabelece os parâmetros da política buscando a articulação entre as ações propostas e os programas do governo em execução, “acrescentando nas tabelas dos quatro eixos do Plano as estratégias relevantes”, o que visou a transversalidade da temática, ou seja, as ações destinadas à criança e ao adolescente orientadas sob a diretriz nacional da convivência familiar e comunitária e a responsabilidade da assistência social pela articulação interssetorial. (PNCFC, 2006, p. 22)

Na perspectiva das políticas de superação da pobreza, Bronzo e Veiga (2007) reconhecem que o tema da interssetorialidade aparece com emergência na agenda pública e em interação com outros termos como transversalidade e matricialidade.

As autoras (2007, p.10) apoiadas em Albert Serra (2004) que define a realidade como poliédrica, ou seja, multidimensional, identificam a transversalidade como um instrumento de gestão de uma visão poliédrica da sociedade que decorre da necessidade de adaptação das organizações públicas para o enfrentamento da multiplicidade das privações dos sujeitos. Para elas:

A transversalidade materializa temas que são capturados e filtrados dessa realidade poliédrica, considerados como altamente estratégicos. Dessa forma, a transversalidade aponta para conferir visibilidade a visões e valores que são eleitos do conjunto da multiplicidade do real como sendo centrais de serem considerados como prioritários de atenção por parte das políticas públicas. (Bronzo e Veiga, 2007:10)

No que diz respeito à interssetorialidade na gestão pública, as autoras compreendem como um elemento político que amplia a capacidade de governar, pois não se reduz à articulação e refere-se a um “governo relacional e multinível” que é estruturado para atuar em redes, fluxos e visões horizontais sob as políticas setoriais.

Bronzo e Veiga (2007) compreendem a perspectiva interssetorial em diferentes âmbitos, sendo identificados três níveis de ação: na decisão política, nos arranjos institucionais e nas práticas operativas e metodológicas das políticas sociais. E, na esteira do processo de efetivação da interssetorialidade, no que concerne aos desdobramentos da decisão política, concluem que podem ser encontradas dificuldades quanto à subordinação das agendas dos ministérios setoriais a outras prioridades.

Corroborando, com essa questão, a vinculação prioritária do PNCFC à política de assistência social sendo registrado no documento do Plano que:

Num momento de intensa parametrização de ambos – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) – esse esforço de deliberação conjunta constituiu-se como elemento

estratégico. (...) Uma política de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária perpassa ambos os sistemas e é fundamental para o aprimoramento da interface entre eles. (PNCFC, 2006, p. 22)

É importante mencionar que o contexto de elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária foi marcado pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social, no ano de 2004, e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS que dentre outras questões, elege a centralidade da família como diretriz da política social, temática abordada no Capítulo I deste estudo.

Em relação à aprovação do PNCFC, a sociedade civil teve engajamento especial, inclusive idealizou o Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária – GT. O GT se reuniu pela primeira vez ao final do 2º Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar, realizado em Novembro de 2005, na cidade de Campinas em São Paulo. “Na coordenação do grupo, a ABTH atuou como facilitadora do processo desde o momento inicial de integração, construção da identidade do GT e de um trabalho conjunto” (BRASIL, 2009: 49).

A UNICEF do Brasil apoiou a fundação do GT e participou do desenvolvimento das atividades do grupo, assim como o governo federal através da SEDH, atribuiu fundamental importância ao GT e apoiou mediante convênio. A proposta de atendimento do GT para a promoção e proteção à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes baseia-se, principalmente, nas experiências da ABTH. A diretora executiva desta organização não- governamental relata:

É com grande investimento e dedicação que trabalho com o GT Nacional, idealizando cada passo e encontrando respostas às minhas expectativas. Este projeto se tornou ainda mais relevante por me oferecer a especial oportunidade de disseminar as premissas que sempre nortearam meu trabalho – a atuação direta com as famílias de crianças e adolescentes - e isso num espectro abrangente. (ABTH, 2007)

Embora o contexto de implementação do PNCFC não seja contemplado nesta pesquisa, é importante registrar que com a aprovação do Plano no final de 2006, o GT assumiu a divulgação e implementação de ações para a implantação da política de atendimento em nível nacional, dando ênfase às metodologias de trabalho social com família e aos programas de famílias acolhedoras.

A elaboração da política de convivência familiar e comunitária também contou com as influências internacionais, pois, o processo de discussão do Plano teve seus trabalhos assessorados tecnicamente pelo UNICEF pelo “aporte ao debate do “estado da arte” da discussão internacional que travava sobre o mesmo tema.” (PNCFC, 2006, p. 18)

Desde o ano de 2001, quando se iniciou a discussão do Estado acerca da problemática de crianças e adolescentes em medida de acolhimento institucional, no contexto internacional, liderado pelo Comitê de Direitos da Criança da ONU e o UNICEF, em parceria com o ISS - Serviço Social Internacional de Genebra, discutia-se sobre a elaboração de diretrizes internacionais para os cuidados alternativos de crianças sem cuidados parentais.

Dando prosseguimento a esse processo, no ano de 2006, o Brasil sediou a “Reunião Intergovernamental de Especialistas para Revisão do Esboço das Diretrizes Internacionais sobre Proteção e Cuidados Alternativos de Crianças Privadas de Cuidados Parentais”, pois ficou responsável em encaminhar à Assembléia da ONU, no ano de 2007, a versão final do esboço elaborado pelos governos de cerca de 40 países.

Conforme o documento “Diretrizes das Nações Unidas sobre uso e condições apropriadas para cuidados alternativos com crianças”:

O Brasil foi escolhido para sediar esta importante reunião intergovernamental, entre outros motivos, por estar em adiantada fase de discussão do tema, como comprova a aprovação, em dezembro último, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Em relação ao atendimento de crianças e adolescentes sem cuidados parentais, os dirigentes do MDS na Reunião Intergovernamental reconhecem, perante a comunidade internacional, a primazia da convivência familiar de crianças e adolescentes e as ações referente à garantia desse direito no escopo da Política de Assistência

Social. Para tanto, o governo Lula aponta o investimento na família como a alternativa para redução da desigualdade social e para a proteção integral. O programa Bolsa Família e os Centros de Referência em Assistência Social do SUAS são as propostas do governo para assegurar a convivência familiar e comunitária.

Conforme consta nas notícias do site do MDS, na época da Reunião Intergovernamental, o Ministro do MDS em seu pronunciamento no evento enfatizou que “O Brasil há alguns anos fez uma opção pela proteção e promoção dos pobres e das crianças, como a Constituição de 88 que colocou a assistência social no campo das políticas públicas”.

Para o representante do governo, as políticas públicas brasileiras estão cada vez mais direcionadas à centralidade da família e na comunidade, o que considera fundamental uma vez que “A família é espaço de segurança afetiva, psicológica, emocional, mas também um espaço pedagógico, um espaço que antecede, complementa e transcende a escola”.

A família é reconhecida como o locus privilegiado para a proteção integral, socialização, transmissão de valores e solidariedade. Assim, registra que: “Da mesma forma que estamos colocando a assistência social no campo dos direitos, estamos também colocando a questão da família no âmbito dos direitos e as crianças têm direito a um espaço onde possam desenvolver suas dimensões mais possibilitadoras.”

O governo Lula, no final do primeiro mandato do governo, expressa o seu pensamento acerca da política de convivência familiar e comunitária que vinha sendo delineada desde o governo FHC, dando continuidade ao viés neoliberal no campo da proteção social, ou seja, políticas focalizadas e seletivas nos grupos vulneráveis com destaque para o papel da família na proteção social.

Entende-se que os discursos são expressões e diretrizes para as práticas sociais e que as condições históricas conferem os sentidos à proteção social. Assim, no contexto de influência apresentado, que se elabora e instituiu o PNCFC com uma proposta de proteção social para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes que reconhece a Política de Assistência Social como âmbito privilegiado das ações.

No capítulo seguinte, apresenta-se a análise do documento do PNCFC.

CAPÍTULO IV

A PROTEÇÃO SOCIAL PROPOSTA NO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

O capítulo em tela tem como finalidade apresentar a análise do documento do PNCFC à luz dos elementos teóricos anteriores. O Plano propriamente dito é formado pelos seguintes tópicos: Apresentação; 1. Antecedentes; 2. Marco legal; 3. Marco conceitual; 4. Marco situacional; 5. Diretrizes; 6. Objetivos gerais; 7. Resultados programáticos; 8. Implementação, monitoramento e avaliação; 9. Plano de Ação organizado em quatro eixos considerados estratégicos e articulados entre si: Eixo 1 - Análise de situação e sistemas de informação, Eixo 2 - Atendimento, Eixo 3 - Marcos regulatório e normativo e Eixo 4 - Mobilização, articulação e participação; 10. Glossário e Anexos.

O Plano é constituído por três áreas temáticas que compõem o direito à convivência familiar e comunitária. São elas: a) a família de origem e a comunidade sinalizando a importância dos vínculos e das políticas de apoio à família; b) a intervenção institucional nas situações de ameaça ou rompimento dos vínculos familiares, o reordenamento dos programas de acolhimento institucional e a implementação dos programas de famílias acolhedoras; c) adoção.

O PNCFC é apresentado pelo ministro do MDS, o secretário da SEDH, os presidentes do CONANDA e do CNAS como um marco nas políticas públicas, “ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitário”. (PNCFC, 2006, p.17) Aspectos esses, enfatizados há duas décadas, desde a aprovação do Estatuto que define a atuação do Estado através de políticas sociais básicas e políticas de proteção especial para a proteção integral, conforme abordado no capítulo II deste estudo. Entretanto, a situação de crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento permanece emblemática no contexto social, principalmente, quanto ao caráter excepcional e provisório da medida.

Em sua apresentação, o Plano destaca que a convivência familiar e comunitária foi eleita pelo governo federal como o direito fundamental dentre os demais, a ser priorizado “com vistas à formulação e

implementação de políticas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo.” (PNCFC, 2006, p. 17)

A lógica e a racionalidade do PNCFC ao reconhecer que políticas públicas de atenção à família são fundamentais para a manutenção dos vínculos familiares e comunitário, em primeiro momento, não implica em um avanço substancial para a proteção integral, considerando que as ações para assegurar esse direito permanecem atreladas aos programas de governo, como o Programa Bolsa Família e a Política de Assistência Social. Em vista disso, é esse documento que consubstancia a aliança entre o Sistema de Garantias de Direitos e o Sistema Único de Assistência Social. Assim, os objetivos gerais do documento visam o reordenamento institucional, no âmbito das medidas de proteção especial, conforme os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O PNCFC, em termos gerais, tem como proposta normatizar e qualificar as ações que permeiam a medida de acolhimento, além de enfatizar a articulação das políticas sociais, a execução dos programas, serviços e ações sob a diretriz da convivência familiar e comunitária, atendendo a transversalidade e interssetorialidade da política de atendimento à criança e ao adolescente. Ressalta ainda que, “As crianças e adolescentes não são fragmentadas e, portanto devemos sempre pensar no seu atendimento humano integral, por meio de políticas públicas articuladas”. (PNCFC, 2006, p. 17)

Na apresentação do PNCFC são destacadas suas premissas: participativo, democrático, interssetorial e transversal.

A transversalidade do PNCFC é uma estratégia de gestão pública para o enfrentamento das problemáticas das famílias, crianças e adolescentes, uma vez que dirige a atenção das políticas setoriais para a convivência familiar e comunitária e permite intensificar a atuação para a concretização da proteção integral. Dessa forma, o PNCFC ao reconhecer a multiplicidade da problemática aponta a necessidade de maior integração dos programas no desenho da política de intervenção.

Entende-se que um plano sistematiza informações, conceitos, objetivos, diretrizes, estratégias de ações que servem para orientar a prática com o propósito de atingir os resultados programáticos. Deve-se considerar ainda, que no intuito de aperfeiçoar os recursos do próprio sistema que está inserido para atingir os objetivos propostos, o plano precisa as responsabilidades e afirma compromissos.

É nessa racionalidade que se constitui o PNCFC enquanto produto e produtor de orientações políticas. O plano afirma os

compromissos e responsabilidades da família, da sociedade e do Estado para a proteção integral de crianças e adolescente enfatizando a convivência familiar e comunitária. Assim, para apreender a proteção social proposta pelo PNCFC, com base na proposta metodológica, privilegiou-se na análise do documento seu marco conceitual, suas diretrizes e seu plano de ação no eixo-atendimento.

No marco conceitual, analisa-se os aparatos legais e conceituais como elementos fundamentais na definição de responsabilidades para a garantia da convivência familiar e comunitária, assim como pela proteção integral. Através das diretrizes busca-se identificar os parâmetros instituídos para a política que vão orientar a execução dos serviços. E, no plano de ação, privilegiou-se o eixo-atendimento por este se tratar da operacionalização do plano, propriamente, os serviços e ações da proteção social pública para a promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Como anunciado na introdução deste trabalho, elegeu-se esses elementos por considerar-se que são capazes de demonstrar a política de proteção social proposta pelo PNCFC para proteger integralmente crianças e adolescentes enfatizando à convivência familiar e comunitária. Outros elementos foram descartados por referirem-se ao contexto de implementação, ainda incipiente no atual estágio, e às concepções mais abstratas como mobilização, articulação e participação ou análise de situação que, por seus conteúdos ideológicos, afiguram-se como horizontes panorâmicos.

4.1 MARCO CONCEITUAL

O marco conceitual é a fundamentação teórica que sustenta a proposta do documento e orienta as ações sob uma diretriz nacional. É a partir dos conceitos que são difundidas as ideias mestras e as intenções da política. Os conceitos do PNCFC comportam-se como operacionais à política de proteção especial, uma das linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente, preconizada pelo ECA em seu artigo 87.

Desta forma, o PNCFC define conceitualmente elementos que não são novos para a política de atendimento, pois fazem parte do cotidiano da proteção especial desde a implementação do ECA. O que parece ser novo são as condições históricas em que são empregados, as funções e arranjos que lhes dão este ou aquele sentido e, a legitimidade

que assume esses elementos com o estabelecimento de um plano nacional, inclusive, afirmando-se os compromissos e responsabilidades da família, da sociedade e do Estado para a garantia da convivência familiar e comunitária.

Podem-se agrupar os conceitos do plano em três níveis:

a) em relação aos sujeitos: “Família: definição legal e contexto sócio-cultural”, “A criança e o adolescente como sujeitos de direitos” e “Condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”.

b) em relação aos direitos: “A convivência familiar e comunitária”, “Ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente no contexto da família”, “Violação de direitos, responsabilização do Estado e da família e intervenções necessárias”.

c) em relação às medidas protetivas: “Programas de auxílio e proteção à família”, “A decisão de afastamento da criança ou do adolescente da família”, “A prestação de cuidados alternativos à criança e adolescente afastados do convívio da família de origem” e “Adoção”.

É importante destacar que o conceito “Questões histórico-estruturais: o enfrentamento das desigualdades e iniquidades”, não é um conceito que possa ser identificado como operacional sendo o último elencado no arranjo do marco conceitual. Entende-se essa temática como basilar para a proteção integral, porém, o PNCFC não dá destaque ao tema mas incorpora a questão que, no conjunto dos conceitos, demonstra a existência de interesses litigantes na elaboração do documento, enquanto produto coletivo de um processo político e social.

O ECA é reconhecido, no marco conceitual, como a legislação de base para a construção dos conceitos, pois o estatuto “tem uma redação que facilita a sua interpretação e reduz a possibilidade de divergências extremadas sobre as noções de seus instituídos”. Ressalta o documento, ainda, que “alguns institutos previstos na legislação e na doutrina sobre os direitos da criança e do adolescente estão sendo consolidados e, outros ainda construídos”²⁵.(PNCFC,2006, p. 26)

É nesse contexto legal que se fundamenta o PNCFC, tendo em vista a construção de uma política de Estado para a convivência familiar

²⁵Para aprofundar informações sobre o Direito da Criança e do Adolescente enquanto um modelo jurídico que tem a função social da eficácia da proteção integral e dos direitos fundamentais ver LIMA, Miguel M. Alves de. O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese de doutorado – Curso de pós-graduação em Direito – UFSC, 2001

e comunitária, a partir de um marco situacional que mostra os altos índices de crianças e adolescentes em instituições de abrigo e um contexto social de violações de direitos que, inevitavelmente, retroalimenta essas instituições.

O Plano, embora do ponto de vista doutrinário incorpore a proteção integral e neste aspecto aponte a legitimidade na exigibilidade dos direitos, conceitualmente considera que “A compreensão do termo “família” é basilar para este Plano, assim como a compreensão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento” (2006, p. 26)

A definição de família parte do que a legislação estabelece em termos de filiação legal – sendo a família a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes. Essa definição implica em responsabilidades legais dos pais para com os filhos sendo legítimo ao Estado, amparado pela legislação, o poder de responsabilização pela função paterna.

O PNCFC se fundamenta na responsabilidade familiar que está pautada na Constituição Federal de 1988, que estabelece no artigo 226, que a família é a base da sociedade e que compete a ela, juntamente com o Estado e a sociedade em geral, assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais, conforme o artigo 227 que regulamenta o ECA.

O documento se ancora na legislação dando destaque à responsabilidade familiar, o que parece indicar uma leitura a-crítica da realidade social retratando a contradição da relação família e políticas públicas, considerando que o próprio estudo do IPEA, que serviu de base para a construção do PNCFC, registra que as crianças e adolescentes em acolhimento institucional são provenientes de famílias muito pobres.

Não obstante, em pesquisa realizada entre os anos 2007 e 2008 com famílias de crianças e adolescentes abrigados em São Paulo²⁶, identificou-se a relação entre condições estruturais e medida de acolhimento institucional.

Segundo Fávero et al (2009,p. 21):

a relevância da família apontada no plano sócio-jurídico e na agenda das políticas públicas e a sua

²⁶Ver FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália; BAPTISTA, Myrian Veras (orgs.). Famílias de Crianças e Adolescentes Abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam. São Paulo: Paulus, 2009

centralidade na vida das pessoas enquanto lugar de afeto e rede de proteção não garantem, todavia, que elas possam cumprir seu papel junto às crianças e adolescentes.

Conforme o PNCFC (2006, p.26-27), as referências da legislação são fundamentais “[...] para a definição de deveres da família, do Estado e da sociedade” e “[...] para definir responsabilidades em casos de inserção em programas de apoio à família e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.” A definição com base na relação de filiação comporta-se como operacional para a política de atendimento, ou seja, para a aplicação de medidas conforme a legislação vigente.

Ainda assim, o PNCFC reconhece que a definição legal é restrita, tendo em vista “a complexidade e riqueza de vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.” Registra o documento que “torna-se necessário uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica”. (PNCFC, 2006, p. 27)

Conforme menciona o PNCFC (2006, p. 27):

A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares.

Para além da relação de filiação, o PNCFC incorpora outras relações de parentesco, seja de aspecto simbólico, relacional ou afetivo, e identifica no âmbito da própria instituição familiar para a garantia da proteção integral, a “família extensa” e a “rede social de apoio”.

A família extensa aparece como recurso em potencial para a política de convivência familiar e comunitária, considerando que suas funções também implicam em obrigações mútuas de caráter simbólico e relacional. E, dentre os sujeitos da família extensa, o PNCFC menciona os “irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus”.

Porém, “[...] o cotidiano das famílias é constituído por outros tipos de vínculos que pressupõem obrigações mútuas, mas não de caráter legal e sim de caráter simbólico e afetivo. São relações de apadrinhamento, amizade e vizinhança e outras correlatas”. (PNCFC, 2006: 27) Essas relações são denominadas de rede social de apoio e constituem as formas de solidariedades tradicionais desempenhadas pela família para a proteção social dos seus membros.

Para o PNCFC, a família de origem, a família extensa e a rede social de apoio são fontes de recursos a serem acionados para a proteção integral de crianças e adolescentes. A família é definida como rede de vínculos que envolvem laços de consangüinidade, aliança e de afinidade, definição esta que emerge da realidade histórico-social e é incorporada como legítima pelo plano nacional de convivência familiar e comunitária para a proteção social. O Plano amplia a definição de família para a política pública ao incorporar dois institutos que se tornam legítimos para a operacionalização das ações proposta, são eles: a família extensa e a rede social de apoio.

Embora a análise proposta não contemple o contexto de implementação do PNCFC, considera-se importante mencionar que uma das primeiras medidas tomadas foi em relação à legislação. A nova lei da adoção, lei nº 12.010/2009, legisla sobre inúmeros aspectos com vista à convivência familiar e comunitária e dentre eles a instituição da família extensa ou ampliada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A família e o contexto sócio-comunitário como bem mencionado no PNCFC são fundamentais para o desenvolvimento humano. Entretanto, a precariedade em que vivem muitas famílias, muitas vezes, não permite um ambiente familiar que proporcione condições do ponto de vista material e humano para o desenvolvimento da criança e do adolescente que é “caracterizado por intrincados processos biológicos, psicoafetivos, cognitivos e sociais”. (PNCFC, 2006:28)

Para Campos e Mioto (2003, p.182):

As informações que as pesquisas da área demográfica nos trazem e pelo conhecimento científico acumulado, temos claras indicações da diminuição da “capacidade protetora das famílias”, de camadas populares e também de segmentos médios, estando as mesmas, portanto, impossibilitadas de atender tamanhas expectativas. A diminuição de sua “capacidade

protetora” está vinculada ao empobrecimento acelerado da população brasileira nas décadas pós-ajuste estrutural, aliado às configurações renovadas da família brasileira.

E neste aspecto o PNCFC identifica que as problemáticas sociais e processos culturais como o trabalho infantil, a situação de rua, a responsabilização precoce pelos próprios cuidados e por outros, são negativos ao processo de desenvolvimento da infância e adolescência. Um ambiente favorável ao desenvolvimento humano requer o estabelecimento de relações de cuidados, assim como de condições materiais que são determinantes às bases estruturais para formação dos sujeitos. Dessa forma, conceitualmente o Plano entende que:

É essencial mostrar que a capacidade da família para desempenhar plenamente suas responsabilidades e funções é fortemente interligada ao seu acesso aos direitos universais de saúde, educação e demais direitos sociais. Assim, uma família que conta com orientação e assistência para o acompanhamento do desenvolvimento de seus filhos, bem como acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, também encontrará condições propícias para bem desempenhar as suas funções afetivas e socializadoras, bem como para compreender e superar suas possíveis vulnerabilidades. (PNCFC, 2006, p. 29)

Ao mesmo tempo que para o resgate dos vínculos familiares com vistas à garantia do direito de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário, o PNCFC (2006, p.31) reconhece para a sua forma operacional que:

A família é, ainda dotada de autonomia, competências e geradora de potencialidades: novas possibilidades, recursos e habilidades são desenvolvidos frente aos desafios que se interpõem em cada etapa de seu ciclo de

desenvolvimento. Como seus membros, está em constante evolução: seus papéis e organização estão em contínua transformação. Este ponto é de fundamental importância para se compreender o investimento no fortalecimento e no resgate de vínculos familiares em situação de vulnerabilidade, pois cada família, dentro de sua singularidade, é potencialmente capaz de se reorganizar diante de suas dificuldades e desafios, maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações.

Desse modo, a família aparece como pilar para promoção do bem-estar, um local de obrigações recíprocas entre os membros e com capacidade de se reorganizar. Contudo, num país que conforme Pereira (2004: 153) continua entre os dez piores em relação à distribuição de renda do mundo, com os 10 % mais pobres da população detendo 0,5% do Produto Interno Bruto, enquanto os 10% mais ricos têm 46,7 % da riqueza nacional, é contraditório pensar que a família sem a cobertura do Estado, na prestação de serviços, possa garantir de forma satisfatória às necessidades materiais e de cuidados dos seus membros.

Conforme FÁVERO (2009, p. 16-17):

Como se sabe, as mudanças que afetam a vida das famílias estão em forte vinculação com aquelas que ocorrem na esfera pública. As condições sociais, advindas da inserção das famílias como classe social, marcam suas histórias e trajetórias. Assim, ao longo do percurso de vida, as famílias pobres tendem a experimentar inúmeras rupturas [...]

Ao conceituar a “Convivência Familiar” o PNCF reconhece outras formas de organização familiar, que embora não seja uma peculiaridade contemporânea, pois em todas as épocas as famílias se constituíram de formas diferentes, principalmente, entre as classes sociais, o documento aponta os arranjos familiares como as famílias monoparentais, as chefiadas por mulher, as famílias com membros de diferentes gerações, as formadas por casais homossexuais.

Nesse sentido, registra o PNCFC, que a concepção de desestruturação familiar é inadequada pela vinculação à idéia de família normal baseada no modelo de família nuclear tradicional. Assim, a política para a convivência familiar e comunitária propõe o “deslocamento da ênfase da importância da estrutura familiar para a importância das funções familiares de cuidado e socialização”. (PNCFC, 2006, p. 31) Entretanto, atualiza-se a forma de conceber a organização da família, que por certo impacta no seu funcionamento, mas exige-se que desempenhem as funções tradicionais para educar e proteger crianças e adolescentes.

É importante destacar que o padrão de convivência familiar, além das relações de vínculos, está intimamente relacionado à estrutura do grupo familiar e das interferências externas do contexto social. Dessa forma, o ciclo de vida da família, como pais muitos jovens ou idosos responsáveis por crianças, membros que sofrem de perturbações psicológicas, dependência química, pessoas com doença crônica, são situações que podem acarretar maior fragilidade à família para o cuidado de crianças e adolescentes. Como também, a estrutura, como no caso das famílias monoparentais e chefiadas por mulheres, associada à ineficiente cobertura de serviços de apoio e às crises econômicas que afetam as condições objetivas de vida.

Observa-se que o PNCFC dá visibilidade na política pública à diversidade de arranjos familiares e à responsabilidade do Estado para a execução de políticas de atenção à família. Porém, nos discursos conceituais evidencia-se uma correlação de forças e disputas de interesses na orientação política do plano que pode acarretar em ambiguidades e contradições na operacionalização dos serviços. Dessa forma, ora se reconhece que as políticas sociais são fundamentais para apoiar a família e ora se aposta na capacidade imanente da família para a proteção integral de crianças e adolescentes.

Em relação à “Convivência Comunitária”, o PNCFC contempla três aspectos na sua conceituação. Em primeiro momento, entende que os espaços sociais e as instituições são recursos importantes para a criança e o adolescente estabelecerem relações com o contexto social a qual estão inseridos, pois envolvem sistemas de regras, valores, papéis, tradições, cultura e crenças correspondendo ao processo de socialização e desenvolvimento das identidades individuais e coletivas.

Por outro lado a comunidade é identificada como o lócus de apoio coletivo entre famílias em situação de vulnerabilidade social. As redes sociais de apoio são identificadas como: redes espontâneas de solidariedade entre vizinhos, no caso de crises emergenciais; práticas

informais organizadas quando a comunidade compartilha a função de cuidados; práticas formalmente organizadas como projetos e cooperativas.

Além da influência que o contexto exerce sobre o desenvolvimento da criança e do adolescente, as redes sociais de apoio e os vínculos comunitários podem favorecer a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares, bem como a proteção e o cuidado à criança e ao adolescente. (PNCFC, 2006, p. 34)

O conceito de convivência comunitária dá ênfase à solidariedade social e o papel da comunidade e/ou sociedade para a proteção integral, inclusive, o documento do Plano faz referência a uma pesquisa realizada sobre acolhimento institucional que observa que as famílias de crianças e adolescentes em instituições de abrigo, geralmente, não têm família extensa ou redes sociais de apoio.

Um terceiro e último aspecto, com menor ênfase na definição de convivência comunitária, diz respeito à responsabilidade do Estado no investimento em políticas públicas, destacando-se a co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, como apregoa a legislação para a efetivação da proteção integral.

No PNCFC, os conceitos que se agruparam como direitos e medidas protetivas abordam as ações do Estado para a superação da violação de direitos. O Plano menciona as medidas de proteção especial estabelecidas no ECA.

Em relação ao que se define como “Ameaça e violação dos direitos da criança e do adolescente no contexto da família”, o PNCFC demonstra que é de fundamental importância para o desenvolvimento da criança e do adolescente “um ambiente nutritivo e estável, do ponto de vista relacional e afetivo” que é constituído tanto por cuidados de qualidade, quanto pela garantia de direitos fundamentais para a proteção integral. Porém, a proposta deste conceito consiste no reconhecimento de que a ruptura dos laços familiares e comunitários é uma situação de ameaça e de violação de direitos. Essa questão retrata um ponto central do Plano, ou seja, a contenção da medida de acolhimento para que não seja utilizada de forma indiscriminada. (PNCFC, 2006, p.35)

O próprio PNCFC (2006, p. 36) menciona que “Dentre as situações de risco vividas por crianças e adolescentes, relacionadas à falta ou fragilização dos vínculos familiares e comunitários, que

merecem atenção e intervenção da sociedade e do Estado, destacam-se a negligência, o abandono e a violência doméstica.” O que demarca claramente a atuação subsidiária da política de atendimento com destaque à proteção especial.

Silva e Souza (2010), em ensaio acerca da relação família e Estado, lançam um olhar crítico sob a forma e contexto em que na atualidade a família ganha destaque na política de atendimento à criança e ao adolescente. As autoras em uma primeira aproximação analítica do PNCFC e sua conexão com a conjuntura contemporânea, já destacavam que os aparatos legais e conceituais da política pública têm construído a família no contexto social, principalmente as famílias das camadas populares, tendo incidência na convivência familiar de crianças e adolescentes. A partir do marco legal e conceitual do PNCFC identificam a maximização da capacidade da família para a proteção integral.

Para Campos e Miotto (2003), a legislação direciona as políticas sociais brasileiras para uma orientação familista. As autoras sinalizam o artigo 229 da Constituição Federal de 1988 que atribui aos filhos a obrigação com os pais na velhice, em situação de carência ou doença, como também a responsabilidade dos pais na criação dos filhos. No ECA, apontam em específico o direito à convivência familiar que implica na primazia da família nos cuidados dos indivíduos.

No que diz respeito ao marco conceitual do PNCFC, verifica-se o destaque da família para a proteção integral de crianças e adolescentes, o que reforça na política pública o familismo, tão apropriadamente, apontado por Bermúdez (2001) e Campos e Miotto (2003).

A seguir abordam-se as diretrizes que norteiam a forma operacional do PNCFC.

4.2 DIRETRIZES

De acordo com o documento, o PNCFC propõe a mudança no paradigma de atendimento às crianças e aos adolescentes das camadas populares, visando, sobretudo a convivência familiar e comunitária e efetivação da proteção integral desses segmentos que, historicamente, foram alvos de práticas sociais tutelares e de controle com a recorrente institucionalização.

O PNCFC pretende alterar a concepção de incapacidade das famílias da camada popular para educar e cuidar dos filhos que permeia

a política de atendimento. Assim, para a operacionalização de uma política de convivência familiar e comunitária, estabelecem-se diretrizes que em maior parte estão na condição de princípios a serem seguidos para o atendimento nos serviços e programas.

As diretrizes do PNCFC são:

- a) Centralidade da família nas políticas públicas;
- b) Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas públicas integradas de apoio à família;
- c) Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades;
- d) Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais;
- e) Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida;
- f) Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes;
- g) Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional;
- h) Adoção centrada no interesse da criança;
- i) Controle social das políticas públicas.

A “Centralidade da família nas políticas públicas” e a “Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas públicas integradas de apoio à família” são as diretrizes que implicam na responsabilidade do Estado para a proteção integral de crianças e adolescentes.

Essas diretrizes são pilares para a política de convivência familiar e comunitária e os Conselhos responsáveis pela aprovação do PNCFC “são categóricos ao afirmar que este direito só será garantido com a interação de todas as políticas sociais, com centralidade na família, para o acesso a serviços de saúde, educação de qualidade, geração de emprego e renda entre outros”. (PNCFC, 2006, p.22)

Entretanto, desenha-se tanto possibilidades, quanto ambigüidades e contradições no que diz respeito ao papel do Estado para a proteção integral e torna-se fundamental desenvolver um olhar crítico sobre o contexto e a forma em que se expressa a centralidade da família na proposta do PNCFC, para que o direito de crianças e adolescentes à

convivência familiar e comunitária não seja ameaçado pelas históricas formas de institucionalização vigentes em políticas anteriores.

A vinculação estreita do PNCFC com o SUAS, numa conjuntura social marcada pela ausência, ineficiência e insuficiência de políticas sociais, apresenta impasses para o atendimento familiar que pode reforçar o papel da família para a proteção integral. Embora o SUAS tenha afirmado sua institucionalidade para a concretização da assistência social enquanto política pública de proteção social, os desafios desse processo se encontram na superação da cultura assistencialista, da lógica do mérito e da subsidiaridade que permeiam as ações desta política pública.

Em que pese a centralidade da família proposta pelo SUAS com a matricialidade sociofamiliar, em termos de concepção da política pública, pode ser reconhecida como uma estratégia para a reorganização dos serviços socioassistenciais que historicamente foram determinados pelos segmentos como: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiências. Porém, têm-se suscitado debates importantes acerca da matricialidade sócio familiar para a intervenção dos profissionais no campo socioassistencial. (SILVEIRA, 2007)

De acordo com Silveira (2007, p.71-72), acerca da matricialidade sociofamiliar:

Sem dúvida comparecem alguns riscos concretizados na gestão e no atendimento: 'ocultamento' das contradições da sociedade de classe, sem o devido reconhecimento dos determinantes sócio-históricos e das expressões de desigualdades nas demandas para a assistência social; deslocamento do eixo enfrentamento da pobreza para a proteção social básica, tendo em vista sua importância no fortalecimento da articulação das políticas de seguridade social; prevalência do 'metodologismo' e adoção acrítica de referências conceituais para o atendimento; existência de práticas que centralizem as demandas nas famílias com trabalho psicossocial de alteração do caráter na perspectiva da autodeterminação.

E nesta questão é importante mencionar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, em específico, distingue a política de assistência social das demais políticas sociais básicas, conferindo a mesma um caráter subsidiário e não complementar, conforme apresentado no capítulo II. E, tem-se claras indicações de que a proposta do PNCFC para assegurar a garantia da convivência familiar e comunitária comporta-se como uma política focalizada para o reordenamento das medidas de proteção, assim, circunscrita e executada no âmbito da Política de Assistência Social o que não implica em ações que promovam mudanças significativas nas condições estruturais das famílias.

Para Teixeira (2002, p.18):

A proposta de atendimento integral e proteção especial aos direitos da criança e do adolescente, constante no ECA, é profundamente afetada pela crise de poder público, que se expressa – dada a opção dos últimos governos por uma política neoliberal – na decisão de não financiar (ou de financiar apenas subsidiariamente) programas e serviços sociais.

Verifica-se que os governos têm dado destaque à proteção social à criança e ao adolescente para os casos em que há a violação de direitos, através de programas de governo como o PETI, Sentinela e atualmente com destaque o Programa Bolsa Família. Em específico reafirma-se os Programas de Apoio Familiar como pilares do PNCFC, que a partir do reordenamento da rede socioassistencial do SUAS fazem parte do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos - PAEFI, na proteção especial de média complexidade.

No conjunto das diretrizes do Plano, predominam aquelas que instituem princípios para a execução dos serviços de apoio à família e para prestação de cuidados alternativos a crianças e ao adolescente, seja em programas de acolhimento institucional ou família acolhedora.

Dentre os elementos abordados pelas diretrizes, considerou-se relevante problematizar duas questões relacionadas às metodologias de trabalho social. Uma das questões diz respeito ao estudo diagnóstico da situação familiar de crianças e adolescentes em medida de proteção especial. O Plano sinaliza o diagnóstico como o instrumento

fundamental para garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento, restringido a problemática aos procedimentos técnicos.

Conforme o PNCFC, a decisão judicial de afastamento da criança da sua família de origem é uma medida excepcional que requer uma recomendação técnica a partir de um diagnóstico interdisciplinar realizado com a devida fundamentação teórica a respeito do “desenvolvimento infantil, etapas do ciclo de vida individual e familiar, teoria dos vínculos e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de extrema vulnerabilidade” (PNCFC, 2006, p. 67).

É importante registrar, tendo como indicações a experiência profissional acumulada, que os diagnósticos sociais elaborados demonstram as dificuldades de uma determinada família para organização da proteção, pois em grande parte é o caminho para proteger crianças e adolescentes contra maus-tratos, violências, exploração, convivência com dependentes químicos, envolvimento com tráfico de entorpecentes entre outras violações de direitos. Entende-se que um diagnóstico da situação familiar deve também sinalizar as políticas, serviços e ações necessárias para o suporte à família para a proteção integral, sem perder de vista a contradição da sociedade e a desigualdade social.

Valente (2007, p. 179) ao relatar sobre sua experiência em Programa de Acolhimento Familiar²⁷, reconhece que:

Torna-se necessário investir no estudo, identificação e agrupamento dessas necessidades no sentido de iluminar a criação de políticas que atendam às necessidades das famílias no contexto em que elas estão inseridas. Essas necessidades precisam ser apontadas, respeitando sua territorialidade, envolvendo as famílias, a sociedade civil e o Estado, para que nesse engajamento as possíveis soluções venham diretamente ao encontro de suas reais necessidades.

²⁷Programa Sapeca da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Campinas – SP, na modalidade de acolhimento familiar, que tem como objetivo atender, em famílias acolhedoras, crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

Valente (2007), ao aprender a família através do papel social e legal que lhe é atribuído e esperado para a proteção de crianças e adolescente, avalia que são necessárias condições mínimas de sobrevivência, emprego e renda, saúde e serviços públicos adequados, por exemplo, para que a família possa exercer suas funções. Em contraponto, a autora identifica que são privilegiadas ações compensatórias no lugar de ações emancipatórias em um contexto de miséria das famílias. De acordo com as considerações de Valente (2007, p. 180) verifica-se que “Já é histórico em nosso cotidiano constatarmos problemas estruturais sendo enfrentados com ações emergenciais desconectadas de um âmbito mais amplo”.

Essa é uma problemática para os assistentes sociais no exercício da profissão e demais operadores sociais, como também, um dos desafios na implementação do PNCFC, que tem como campo de execução dos serviços a política de assistência social onde convivem forças progressistas e conservadoras que expressam contradições entre a ótica dos direitos sociais e do mérito. E, especificamente na atenção à criança e ao adolescente, em que se ressaltam as obrigações da família em detrimento das suas necessidades para a proteção integral e constata-se ainda, a existência de uma rede de proteção social deficitária e a precarização dos serviços públicos como dificultadores para o atendimento da família em serviços de apoio sócio-familiar. Contudo, a proposta de articulação das potencialidades da família e da comunidade aparece no Plano como o caminho para assegurar a convivência familiar.

Outra questão apontada no PNCFC é a preocupação com as gerações que não estão vinculadas à família. Considerando que, um jovem egresso do acolhimento institucional, com baixa escolaridade, precárias relações de trabalho e sem uma rede familiar de apoio vai engrossar as filas dos serviços sociais e sua possibilidade de proteção está condicionada aos programas de repúblicas assistidas, tão apropriadamente propostos no Plano, como também das solidariedades voluntárias. A constituição de uma nova família pelo relacionamento conjugal pode proporcionar uma rede de solidariedade tradicional, porém, os riscos intergeracionais dão maior probabilidade dos filhos dessa relação ser atendidos pela assistência social.

Evidencia-se, assim, que para os adolescentes cujas possibilidades de retorno para a família de origem foram esgotadas e a inserção em família substituta é reduzida, na vida adulta são poucas as chances de uma efetiva proteção social, pois, o ineficiente acesso aos direitos sociais como educação, trabalho e renda, habitação, saúde são

entraves para a autonomia na condução da vida. Corrobora com essa questão os dados do levantamento nacional de abrigos realizado pelo IPEA que apontam como fator crítico, para alguns dirigentes de programas de acolhimento institucional, a obrigatoriedade de se desligar os jovens quando da maioridade aos 18 anos.

Silva (2004, p. 204), em ensaio no livro-relatório acerca da pesquisa do IPEA problematiza os serviços de acolhimento institucional quanto aos pressupostos do ECA. A autora avalia que as instituições têm a responsabilidade de preparar o adolescente gradativamente para a vida adulta e isso inclui não só em apoio psicológico, mas também a inserção em projetos de emprego e renda, a escolarização e promoção de vínculos externos, seja parental ou não, como estímulo às solidariedades voluntárias para a proteção social.

Esse é um dos discursos que dá suporte à política de convivência familiar e comunitária proposta pelo PNCFC que reconhece a dimensão presente e futura da problemática de crianças e adolescentes em medida de acolhimento para a proteção social pública. Tanto que o documento estabelece um fluxo de atendimento que envolve três áreas: o apoio à família de origem, a medida de acolhimento e a adoção, visando uma porta de entrada e saída na proteção social pública.

Em termos gerais, as diretrizes do PNCFC correspondem à parametrização das ações no atendimento à família com violação de direitos de crianças e adolescente, conforme a legislação vigente, e em sua maioria instituem princípios para o reordenamento institucional e superação do estereótipos de incapacidade das famílias das camadas populares. As ações e serviços são orientados para o fortalecimento do protagonismo da família, de crianças e adolescentes, bem como, para a promoção da reintegração familiar de crianças e adolescentes em medida de acolhimento, seja, na família de origem, família extensa ou na busca ativa de famílias adotantes.

No conjunto das diretrizes, que têm como objetivo orientar novas formas de atendimento para assegurar a convivência familiar e comunitária, observa-se que a proposta de centralidade da família na política pública pode apresentar ambiguidades e gerar impasses na operacionalização dos serviços para a proteção integral com o reforço das cargas familiares mediante o caráter subsidiário da política de atendimento e de uma cultura de especialistas.

Na sua forma operacional o PNCFC estabelece um Plano de Ação e deu-se destaque ao eixo-atendimento, apresentado a seguir.

4.3 PLANO DE AÇÃO – EIXO ATENDIMENTO

As propostas operacionais do PNCFC estão organizadas no Plano de Ação que em sua estrutura estabelece objetivos gerais, ações, resultados, cronograma, atores envolvidos e articuladores para a implantação e efetivação da política de convivência familiar e comunitária, através de ações permanentes, de curto, médio e longo prazo.

O “Eixo Atendimento” é composto por 12 objetivos e em termos gerais, observa-se que a proteção social proposta para o atendimento das famílias, crianças e adolescentes, contempla as seguintes ações: articulação e integração da rede de atendimento, ampliação dos serviços de apoio sócio familiar, prestação de cuidados alternativos com a proposta de reordenamento dos programas de acolhimento institucional e implantação dos programas de família acolhedora e o aprimoramento dos procedimentos de adoção.

4.3.1 Articulação e integração

A articulação e integração entre as políticas públicas é a primeira propostas do eixo- atendimento que prevê um conjunto de ações relacionadas à rede de proteção social atendendo a premissa da transversalidade e interssetorialidade da política de atendimento à criança e ao adolescente.

A articulação e integração aparecem em dois níveis, ou seja, quanto à rede de proteção social, em específico, entre as políticas sociais de assistência social, saúde e educação e entre os serviços e atores da proteção especial.

O PNCFC propõe como ação o estímulo e integração entre os conselhos municipais de direitos e de políticas sociais para a oferta de uma rede de atendimento integrada que, a princípio, possibilita o rompimento com uma cultura assistencial de atenção à infância e adolescência das camadas populares, visando através da interssetorialidade e transversalidade a proteção integral de crianças e adolescentes.

Pensar na articulação dos conselhos municipais com vistas à interssetorialidade, sem dúvida, é desejável, no entanto, é preciso problematizar o cenário deste espaço tendo em vista que é permeado por

contradições inerentes aos interesses particulares e alianças estabelecidas. Isso para que a proposta do PNCFC de articulação e integralidade não se reduza ao *status* de um horizonte panorâmico da gestão pública para a materialização dos direitos.

É importante mencionar, baseado em Bronzo e Veiga (2007), que a transversalidade e a interssetorialidade são apenas alternativas possíveis de gestão pública que oferecem uma visão mais global para dar respostas às demandas políticas e sociais. Para Bronzo e Veiga (2007) diante do caráter multidimensional da pobreza, a interssetorialidade deve ultrapassar os processos de articulação, coordenação e integração entre os diversos setores sociais, tais como saúde, educação, habitação, emprego, por exemplo.

A interssetorialidade é um elemento político de gestão que requer uma visão integrada do problema para o enfrentamento coletivo, como também, alterações nas dinâmicas e processos institucionais para uma gestão contrária à lógica residual ou setorial das políticas públicas. Entretanto, os desdobramentos da decisão política pela interssetorialidade têm efeitos nos arranjos institucionais. (BRONZO e VEIGA, 2007)

O eixo-atendimento, na sua proposta de articulação e integração para a proteção integral de crianças e adolescentes propõe as seguintes ações: “Incluir, nos serviços oferecidos pelo CRAS, pela Estratégia de Saúde da Família e pelas escolas, ações de orientação às famílias quanto à educação dos filhos”; identificar as famílias em situação de vulnerabilidade a serem incluídas em Programas e serviços de apoio sócio-familiar”; “Ampliar a oferta e garantir o acesso aos serviços de educação infantil para crianças de 0 a 5 anos em famílias em vulnerabilidade (PNCFC, 2006, p. 88-89). Essas ações têm um cronograma de médio e longo prazo, o que evidencia os desafios para a expansão da cobertura das políticas sociais, e neste caso, a universalização da educação infantil.

Observa-se que a interssetorialidade proposta pelo PNCFC, reduziu-se às ações de apoio e orientação aos pais no âmbito das Políticas Sociais de Assistência Social, Saúde e de Educação.

A integração também é proposta para a operacionalização dos serviços da proteção especial. É proposto como ação a integração operacional dos Programas e Serviços de Apoio Sócio-familiar, de Famílias acolhedoras, Acolhimento Institucional, de Adoção, já prevista no artigo 86 do ECA. Compreende-se que essa ação tem como finalidade organizar a proposta de intervenção social visando atender os

princípios de provisoriedade e excepcionalidade, bem como, o caráter transitório da medida de acolhimento.

O PNCFC procura avançar para a garantia da proteção integral com a proposição da articulação e integração de uma rede de atendimento e expansão das políticas sociais. Contudo, é necessário considerar que outros aspectos destacam-se no eixo atendimento, como a ampliação da oferta de serviços de apoio sócio-familiar e a difusão de metodologias de trabalhos social, que são as ações basilares da política de convivência familiar e comunitária para o atendimento das famílias.

Essa proposta parece apontar para outra dimensão que reforça práticas conservadoras, sem reconhecer as contradições sociais e sem uma perspectiva totalizante na identificação dos determinantes sócio-estruturais.

4.3.2 Serviços de apoio sócio-familiar

O Plano reconhece que os serviços de apoio sócio-familiar “se disponíveis e bem estruturados, podem lograr a superação das dificuldades vivenciadas pela família e a restauração de direitos ameaçados ou violados, sem necessidade de afastar a criança ou o adolescente do seu núcleo familiar.” (PNCFC, 2006, p. 39) Entretanto, é importante registrar que as famílias que chegam aos programas de atendimento da política da infância e adolescência são aquelas que apresentam múltiplas carências socioeconômicas pois não têm garantido de forma efetiva direitos sociais básicos como por exemplo educação, trabalho/renda e habitação.

Nos serviços de proteção à criança e ao adolescente as famílias são atendidas quando apresentam fragilidades na proteção e cuidados dos filhos e são denunciadas aos órgãos de proteção dos direitos da criança e do adolescente, passando a receber uma série de medidas que dispõe a legislação. As famílias, obrigatoriamente, precisam participar dos atendimentos dos serviços, pois estão cumprindo uma medida de proteção.

O PNCFC segue essa racionalidade e aponta a responsabilidade do Estado na prestação de serviços para atendimento das situações denominados como violações de direitos. São mencionados no documento os artigos 98, 101, 129 e 130 do ECA, que dizem respeito às medidas específicas de proteção, e dentre elas às aplicadas aos pais,

como a inclusão em programas de auxílio à família, ou denominados de apoio sócio-familiar.

Para o atendimento das famílias o PNCFC propõe a expansão dos serviços de apoio sócio-familiar, associado à difusão de metodologias de trabalho social com famílias e ações de empoderamento. Esses serviços devem ser implementados em território nacional, no âmbito da proteção especial. Assim como, o trabalho social expandido nas políticas sociais básicas como no CRAS, no ESF e nas escolas com a proposição de ações para “orientação as família quanto à educação dos filhos” e “conscientização das famílias sobre o cuidado e educação dos filhos.” (PNCFC, 2006)

É importante destacar que conforme artigo 129 do Estatuto são previstos programas oficiais e comunitários de proteção à família, possibilitando com o fomento do Plano a disseminação de uma diversidade de ações de apoio sócio-familiar.

Mioto (2005) ao realizar estudo sobre as relações entre Família e Estado problematiza os programas de apoio sócio familiar que se proliferaram no final dos anos de 1990. Para a autora sob o rótulo desses programas é veiculada uma diversidade de propostas advindas do Estado, da sociedade civil e de organismos internacionais. Esses programas vêm se destacando pela necessidade de recorrer às famílias para a proteção social num contexto de reforma e redução da proteção do Estado. E, como exposto no capítulo IV deste trabalho, o contexto de influência no âmbito dos direitos humanos propunha a implementação de programas dessa natureza para auxiliar os pais no exercício da paternidade/maternidade.

Para Mioto (2005, p.55):

os processos de análise e intervenção no grupo familiar têm se limitado basicamente a dois níveis. Um, em que a família é tomada como auxiliar de processos diagnósticos e de tratamento de problemas individuais. Outro, em que a família é tomada também como problema e transformada em objeto terapêutico. Em ambos os níveis tende a haver o enclausuramento do social e mais especificamente, dos problemas sociais nos muros domésticos.

Observa-se que na proposta de atendimento do PNCFC os serviços de apoio sócio-familiar têm como finalidade prestar serviços de apoio e orientação psicossocial e/ou psicopedagógico para potencializar os recursos das famílias de origem, família extensa e de uma rede de apoio social para a proteção integral de crianças e adolescentes e garantia da convivência familiar e comunitária.

Nesta perspectiva, o PNCFC apresenta possibilidades e desafios para o atendimento das famílias, crianças e adolescentes para a promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

4.3.3 Programas de acolhimento institucional e de família acolhedora

Em relação “A prestação de cuidados alternativos a criança e o adolescente afastados do convívio da família de origem” o eixo atendimento dispõe sobre o reordenamento dos Programas e Serviços de Abrigo que devem atender aos pressupostos do ECA e acerca dos Programas de Famílias Acolhedoras.

O documento do PNCFC traz como inovações o emprego do termo Acolhimento Institucional para denominar os programas de abrigo em instituições, como também, a modalidade de atendimento em Programas de Família Acolhedora.

Em relação ao emprego do termo Acolhimento, para Rizzini (2009, p.102) o Estatuto já apresenta a ideia de acolher que repousa no caráter excepcional e provisório da medida visando à superação das antigas práticas de institucionalização. Assim, a essência do termo abrigar ou abrigamento condiz com uma proteção pontual e temporária para os casos em que há necessidade do afastamento do convívio familiar na condição de direito. Conforme a autora “O conceito de acolher complementa essa noção, remontando a idéia de proteção e cuidado.”

Compreende-se que a efetivação de políticas públicas à convivência familiar e comunitária é fundamental para a cobertura antecipada dos riscos sociais, o que pode evitar o afastamento da criança e do adolescente da família de origem. Entretanto, quando a medida de acolhimento for inevitável, a instituição que oferta esse serviço deve estar devidamente equipada para garantir a proteção integral de crianças e adolescentes.

Neste aspecto, o PNCFC apresenta questões importantes ao propor o estabelecimento de parâmetros para o atendimento nas instituições de acolhimento institucional visando à acolhida, o cuidado, à socialização e o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

A resolução conjunta nº 1, de 18 de Junho de 2009, do CNAS e CONANDA, aprova o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” que tem como finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes e Repúblicas para jovens, no âmbito da Política de Assistência Social. O documento é uma ação prevista no PNCFC e observa-se que, do ponto de vista da operacionalização interna da política de atendimento, as orientações técnicas propostas são significativas enquanto solução alternativa à proteção social de crianças e adolescentes que, a priori, não tiveram assegurada a proteção integral no âmbito familiar.

Por outro lado, faz-se notar no eixo-atendimento o processo de desinstitucionalização do atendimento assistencial com o reordenamento dos serviços de acolhimento institucional. Esse processo foi sinalizado em uma ação específica que prevê, em curto prazo: “Promover “multirãõ interinstitucional” para revisão dos casos de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo em entidade, iniciando pelos Programas de Acolhimento Institucional co-financiados pelo Governo Federal”, com vistas à diminuição do número de crianças e adolescentes atendidos. (PNCFC, 2006, p. 93)

A tendência da desinstitucionalização do atendimento assistencial de segmentos vulneráveis socialmente como idosos e pessoas com transtornos mentais, empreendido pelo Estado e Sociedade, como demonstrado no contexto de influência apresentado no capítulo IV deste trabalho, também é característica do PNCFC. Considera-se que esta ação requer uma operacionalização cautelosa para que não se viole o direito de crianças e adolescentes a ter direito à proteção social pública em medida de acolhimento, respeitada a legislação vigente.

Em relação ao Programa de Família Acolhedora é um serviço constituído por famílias que estão dispostas a prestar cuidados em sua residência a crianças ou adolescentes que foram afastados, provisoriamente, da família de origem até que haja a reintegração familiar. Essa modalidade de acolhimento aciona a sociedade, especificamente a família, como meio para a execução da política pública na busca da proteção integral de crianças e adolescente enfatizando a convivência familiar e comunitária.

Conforme o PNCFC (2006, p. 42)

Embora constitua um instituto novo no País, esta experiência já se encontra consolidada em outros países, principalmente nos europeus, e se encontra contemplada expressamente na Política Nacional de Assistência Social, ao dispor que dentro dos serviços de proteção social de alta complexidade está a “Família Acolhedora”.

Resgata-se que uma experiência de família acolhedora foi implantada no Juizado de Menores de São Paulo, no ano de 1950, identificada como Serviço de Colocação Familiar como exposto no capítulo II. Já naquela época, o Serviço de Colocação Familiar era uma alternativa de atendimento à institucionalização, porém por problemas estruturais o serviço demonstrou-se deficitário, pois não conseguiu atender a totalidade da demanda.

O PNCFC contempla a proposta da sociedade civil para a execução da política pública, prevendo a implantação e implementação dos programas de famílias acolhedoras, modalidade de acolhimento legitimado a partir da nova lei de adoção. Assim, no artigo 101 do Estatuto, dentre as medidas previstas para a proteção de crianças e adolescentes inclui-se o seguinte inciso: “VIII inclusão em programa de acolhimento familiar.”

Na prestação de cuidados alternativos a criança e ao adolescente afastado do convívio com a família de origem, tanto na modalidade de acolhimento institucional quanto na modalidade de acolhimento familiar a sociedade desempenha um papel preponderante na execução dos serviços. É importante resgatar que, conforme a pesquisa nacional de abrigos do IPEA, a maioria das instituições de acolhimento institucional são organizações não-governamentais, matindas com recursos privados e o voluntariado é um recurso fundamental para o funcionamento da instituição.

4.3.4 Adoção

No que diz respeito à adoção, em termos gerais, são propostas as seguintes ações: busca ativa de pessoas para adoção e estímulo da sociedade para a adoção de crianças e adolescentes que têm sido

preteridos pelos adotantes, como crianças maiores e adolescentes com deficiências, com problemas de saúde ou pertencentes a minorias étnicas; padronização e regulamentação dos procedimentos de adoção em respeito ao ECA; efetivação do cadastro nacional de adotáveis e de pretendentes à adoção.

Relembra-se que a alteração na legislação foi a primeira providência tomada para a implementação da política de convivência familiar e comunitária, sendo aprovada a nova lei de adoção, lei nº 12.010/2009, que dentre outras questões já expostas ao longo do trabalho, contempla um dos objetivos do PNCFC, ou seja, aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional.

A nova lei de adoção não dispõe apenas sobre a temática, mas institui alterações no ECA promovendo a primeira reforma na legislação, após 19 anos de vigência, com o propósito de aperfeiçoar a sistemática de atendimento ao estabelecer ações mais específicas no que se refere à colocação em família substituta e o estímulo à convivência familiar e comunitária. Assim, o legislador incorpora mecanismos e regras no sentido de evitar e/ou abreviar a medida de acolhimento, como também para o apoio à família de origem para a proteção integral.

A nova lei, como marco normativo e regulatório à política de atendimento, contempla uma série de ações propostas no eixo-atendimento do PNCFC relacionadas, por exemplo, ao aprimoramento e consolidação dos procedimentos de adoção, à articulação e integração da rede de proteção, ao reordenamento dos serviços de acolhimento e a implementação dos programas de famílias acolhedoras.

Neste sentido, a política de atendimento proposta pelo Estatuto passa a contar com novas linhas de ações, sendo incorporado ao artigo 87 os seguintes incisos:

- VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII – campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

No artigo 88, que trata das diretrizes da política de atendimento, acresce-se o inciso VI que dispõe sobre a obrigatoriedade da integração operacional e de políticas públicas interssetoriais para abreviar a duração da medida de acolhimento, além do inciso VII, que prevê o compromisso da sociedade para a defesa e proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Uma proposta do eixo-atendimento também abrangida pela legislação refere-se ao atendimento de gestantes e mães que manifestam o interesse de entregar seus filhos para adoção. Compreende-se que a referida ação representa uma inovação no atendimento da proteção social pública direcionada às crianças e às mães, tendo em vista a oferta de um serviço que visa antecipar os riscos pessoais e sociais aos quais a criança estaria exposta com a maternidade indesejada, bem como, proporcionar um atendimento às mulheres que desejam entregar seus filhos para adoção, livre de juízos e valores. Entretanto, diante da obrigatoriedade legal da responsabilidade pela maternidade, inclusive, alicerçada no princípio da responsabilidade parental, que rege a aplicação das medidas de proteção, tal ação pode incorrer em prejuízos se direcionar para o “tratamento” da fragilidade dos vínculos mãe-filho.

Como mencionado o princípio da responsabilidade parental, destaca-se que a nova lei de adoção instituiu, no artigo 100 do Estatuto, doze princípios básicos que regem as medidas de proteção. Observa-se que os quatro primeiros princípios orientam aspectos mais amplos da proteção social à criança e ao adolescente. São eles: crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; proteção integral e prioritária; responsabilidade primária e solidária do poder público, que envolve as três esferas de governo; interesse superior da criança e do adolescente. Os demais princípios orientam a forma de intervenção da política de atendimento da proteção especial, como, por exemplo: privacidade; intervenção precoce, o que não significa antecipação dos riscos, mas efetuada logo que a situação de risco seja identificada; prevalência da família, ou seja, medidas que mantenham a criança ou o adolescente na família de origem ou promovam a integração em família substituta; participação da criança e do adolescente na definição das medidas de proteção aplicadas.

Conforme prevê o PNCFC para o reordenamento institucional, a nova lei que pretende o aprimoramento da adoção, institui tempo físico para a medida de acolhimento, assim toda criança e adolescente que estiver em acolhimento familiar ou institucional terá sua situação avaliada a cada seis meses e a permanência da medida de proteção não se prolongará por mais de 2 anos, salvo na comprovação da necessidade.

As entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional ou familiar assumem papel fundamental para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária e é atribuído à elas não apenas a função de reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, mas à obrigatoriedade de sucesso nesses quesitos, como disposto pela nova lei. De acordo com o inciso III do parágrafo 3º, artigo 90 do Estatuto, as entidades de atendimento serão reavaliadas, a cada 2 anos, pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e o critério para a renovação da autorização de funcionamento consiste nos índices de sucesso da reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Entende-se que a agilidade no processo de destituição, com o estabelecimento de prazo à reintegração familiar, pode ferir o direito de crianças e adolescentes das camadas populares ao convívio com sua família e/ou a proteção. Considerando, que o aprimoramento da sistemática de atendimento, além do estabelecimento de regras e mecanismos pela legislação, depende de um Sistema de Garantias de Direitos efetivo que disponha de um aparato jurídico e de uma rede de proteção para a cobertura social das famílias, permitindo, assim, o reconhecimento da realidade concreta à aplicação de medidas pertinentes e o suporte necessário para a proteção integral de crianças e adolescentes.

CONCLUSÕES

Os caminhos percorridos na construção dessa dissertação demonstram que o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária está inserido num espectro mais amplo da proteção integral que corresponde à relação família/Estado no exercício da proteção social.

Com base na literatura (ESPING-ANDERSEN, 2000; DI GIOVANNI, 1998) pode-se reconhecer que a proteção social é o conjunto de ações públicas e privadas, resultantes da interação da família com o mercado, a sociedade e o Estado para a alocação de recursos à provisão e aos cuidados dos grupos e indivíduos. Essa interação aparece intrinsecamente relacionada aos aspectos políticos, econômicos e sócio-culturais vivenciados pelas sociedades, assim, ao longo da história, as transformações que a família e os sistemas de proteção públicos vêm sofrendo, repercutem nas formas em que os grupos sociais alocam recursos para o seu bem estar.

É possível verificar que, historicamente, a família é reconhecida como primeira instância na provisão social e nas sociedades capitalistas suas funções são essenciais à reprodução social, principalmente, pela responsabilidade atribuída para manutenção das condições de vida dos membros desvinculados do trabalho como, por exemplo, idosos, crianças e pessoas doentes. No entanto, observa-se que as cargas assistenciais desse grupo não são imediatamente reconhecidas pelo conjunto da sociedade e naturalizam-se as funções da família que configuram-se como obrigações e responsabilidades inerentes à filiação, aos parentescos ou relações afetivas.

Como se explanou nesse estudo, o conjunto da proteção social apresenta no tempo e no espaço diferentes graus de compartilhamento dos riscos sociais. Nesta perspectiva, a instituição do Estado no modelo do *Welfare State* propiciou a construção de sistemas de proteção públicos que apresentaram diferentes regimes de bem-estar. Evidencia-se que a expansão na proteção pública não representou a exclusão das funções da família para a proteção social, mas uma maior cobertura do Estado na esfera social permite o abrandamento das responsabilidades e cargas familiares, tendo em vista que as trocas no mercado não são acessíveis para todo o conjunto da sociedade devido ao alto custo, e que a oferta de serviços públicos universais e subvenções à família pode proporcionar melhores condições para o bem-estar.

Contudo, o Estado que no modelo do *Welfare State* apresentou o padrão mais amplo de proteção social estabelecido nas sociedades capitalistas, sob a ótica dos direitos sociais, no final do século XX é afetado pela reestruturação produtiva e o ideário neoliberal promove as soluções de mercado. Esse movimento global atinge não só os países capitalistas desenvolvidos, mas, também, os países periféricos da economia e observa-se que o cenário social conduziu aos altos graus de familismo impulsionados pelas agendas políticas.

Assim sendo, a proposta de maior compartilhamento da proteção pública com as demais instâncias de proteção implicou na exaltação das solidariedades familiares e os Estados passaram a promover a familiarização utilizando a política pública como instrumento para designar à família maior responsabilidade pela provisão dos seus membros, o que repercutiu nos modos de viver e de se exercer a proteção social.

Embora o Brasil não tenha desenvolvido um modelo de *Welfare State*, a carta constitucional de 1988 propôs tendências mais universais às políticas sociais anunciando a cidadania social. No entanto, a emergência dos direitos de cidadania não foi acompanhada por políticas públicas efetivas e os direitos sociais tão em voga a partir dos anos de 1990, assim como a prerrogativa da proteção integral de crianças e adolescentes, depararam-se com um contexto de Estado mínimo na intervenção social.

A sociedade brasileira, que apresenta uma tendência histórica do familismo marcado pela valorização da família, de um lado encontrou uma conjuntura desfavorável ao exercício da proteção social, principalmente nas camadas populares, e por outro, contraditoriamente, promoveu-se o grupo familiar como locus privilegiado de convívio e proteção.

Como descreve-se no trabalho, a proteção social pública à criança e ao adolescente no Brasil adquire a condição de direito através de normativa internacional da proteção integral proposta pelas Nações Unidas e legitimada no Estatuto da Criança e do Adolescente. Identifica-se que a proteção integral é norma fundamental para proteção social de crianças e adolescentes, tendo em vista que é essa doutrina que reconhece esse segmento como cidadãos portadores de um conjunto de direitos. Além de afirmar a responsabilidade tripartite, ou seja, o compartilhamento entre a família, a sociedade e o Estado para garantir os direitos proclamados.

Ao abordar neste estudo a temática da proteção integral com foco no direito à convivência familiar e comunitária, constata-se que a

problemática do acolhimento institucional não é nova, não do ponto de vista doutrinário que rege a proteção social às crianças e aos adolescentes na atualidade, mas em relação aos processos históricos de atendimento às famílias pobres, onde utilizou-se da internação em instituições para prestar cuidados e educação às crianças e adolescentes, privando-os do convívio com sua família.

Nessa direção, a institucionalização foi um processo recorrente, porém demonstrou-se falida para o Estado como política de atendimento, tendo em vista que o poder público apresentou deficiências na prestação das ações e esgotamento para o atendimento da totalidade da população que se propunha. Assim, se num primeiro momento elegeu-se a criança como foco das ações, posteriormente, afirmou-se a importância do trabalho social com a família para que a mesma apresentasse condições de educar seus filhos de forma que esses não se tornassem uma ameaça social.

Certamente, o Estatuto representa um marco na proteção social de crianças e adolescentes ao romper com uma política repressiva e de controle, além de apresentar inovações na forma de executar a política de atendimento que deve se realizar através de um conjunto de políticas públicas para a promoção e proteção dos direitos fundamentais e especiais. No entanto, o que pode-se observar é que a proposta de proteger integralmente crianças e adolescentes encontrou obstáculos num contexto de Estado mínimo na cobertura social e a proteção social à infância e adolescência permaneceu atuando basicamente nos ‘desvios’ da população da camada popular, permanecendo com uma lógica jurista e assistencial.

Nesta perspectiva, a proteção social às crianças e aos adolescentes direcionou-se à violação de direitos e os serviços e programas, por exemplo, para o combate ao trabalho infantil, à proteção das violências, ao apoio sócio familiar, que sem a retaguarda de políticas estruturantes e sociais básicas configuraram-se como ações “protetoras” e “reabilitadoras” em detrimento de uma maior cobertura dos riscos sociais das famílias.

Após mais de uma década de promulgação do Estatuto, o contexto social demonstrou uma realidade contrária à proteção integral, traduzida nos altos números de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, inicialmente, apontados pela caravana de direitos humanos. Não obstante, a deficiência da proteção social, principalmente no que se refere ao atendimento nas instituições de acolhimento, foi direcionada à problemática da negação do direito ao convívio em família.

Pode-se observar, através dos conteúdos e discursos apresentados no contexto de influência, que o resgate da convivência familiar e comunitária ocupou destaque na agenda pública propiciando ou estimulando a emergência de determinados tipos de política na busca de maior compartilhamento com a família e o conjunto da sociedade para a proteção social.

O contexto das caravanas de direitos humanos demonstra que o debate acerca dos direitos humanos, que elege os grupos mais vulneráveis como merecedores de proteção, contribuiu para a reforma do atendimento nas instituições de acolhimento que seguiu a diretriz da convivência familiar. Essa questão conduziu à desinstitucionalização do atendimento de segmentos sob a tutela do poder público, como crianças, idosos e pessoas com transtornos mentais, situando a problemática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes numa conjuntura em que os conteúdos políticos e sociais, diante do esgotamento da proteção social pública, exaltam a família e por consequência as obrigações parentais.

Nessa lógica, a proposta de se garantir o direito à convivência familiar e comunitária na área da infância, emerge da necessidade de reordenamento institucional, retomando-se o movimento iniciado quando da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Observa-se, assim, através do Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos e do Comitê Nacional para o reordenamento dos Abrigos que os interesses dos grupos em defesa da proteção integral convergiram com as intenções do governo. O propósito social foi a não institucionalização de crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem.

No entanto, se por um lado pretendia-se o reordenamento do acolhimento institucional de forma a atender o que preconiza o Estatuto e romper com os traços históricos, por outro, preocupava-se com os escassos recursos destinados para proteção social na área da infância, principalmente, para a manutenção da rede de instituições de acolhimento conveniadas ao governo federal. Dessa forma, no governo FHC, buscou-se os programas de famílias acolhedora como alternativa à medida de acolhimento institucional e estimulou-se o conjunto da sociedade para o compartilhamento da proteção social pública.

Como exposto no trabalho, o Estado foi o protagonista da proposta inicial de uma política nacional de medidas de acolhimento de forma a organizar as medidas de proteção especial, a fim de estabelecer parâmetros no território nacional, como também, para a implantação do acolhimento familiar mediante os programas de família acolhedora.

Entretanto, a concretização de uma política para a convivência familiar e comunitária se deu com a elaboração e aprovação do PNCFC, no governo Lula, por influência significativa da sociedade civil que se mobilizou para a legitimação do acolhimento familiar na política de atendimento.

Os elementos sócio-históricos do contexto de influência demonstram que o documento do PNCFC resultou de uma ampla mobilização político-social e delinea as decisões gerais de um conjunto diverso de atores. Assim, verificou-se na análise do plano que os conteúdos políticos e sociais apresentam ambiguidades, contradições e impasses quanto à proposta para a proteção social como pode ser visto no documento em sua apresentação, marco conceitual, diretrizes e plano de ação eixo atendimento.

A articulação dos níveis macro e micro na análise do PNCFC revela que a discussão que emerge para a resolução da problemática do acolhimento institucional parece não avançar substancialmente para a proteção integral com a proposta de apoio à família de origem e promessa de interssetorialidade da política. Observa-se que os objetivos do Plano dão ênfase ao reordenamento institucional no âmbito da proteção especial e a proposta tem configurado-se como uma política focalizada.

Corroborando com essa questão a redução da interssetorialidade a duas políticas quando o Estado, ao estabelecer os parâmetros da proteção social para a convivência familiar e comunitária, articula o PNCFC ao Sistema Único de Assistência Social.

A vinculação estreita do PNCFC com o SUAS faz com que a assistência social colonize as ações e, neste aspecto, a centralidade da família na condição de diretriz da política de atendimento pode apresentar ambiguidades na execução dos serviços, considerando que as demais diretrizes do Plano, que em sua maioria comportam-se como princípios para o reordenamento institucional, podem impulsionar o reforço das cargas familiares para a proteção integral com vistas à convivência familiar e comunitária.

Associado a essa questão, os aparatos legais e conceituais expostos no marco conceitual destacam a família e a comunidade como conceitos-chaves elementares para a operacionalização da política de atendimento. Neste sentido, na definição das responsabilidades para a proteção social, a família aparece em primeira instância e por conseguinte o reconhecimento da comunidade como locus privilegiado para a solidariedade social. Assim, atualiza-se o conceito de família ao reconhecer os diversos arranjos familiares e incorpora-se a família

extensa e a rede de apoio social que são apontados como instâncias em potencial para a família de origem alocar recursos. Neste viés, legitima-se a responsabilidade da família extensa que é incluída como recurso da política pública no Estatuto da Criança e do Adolescente.

No que concerne à operacionalização do PNCFC, no eixo-atendimento, destacam-se a expansão dos serviços de apoio sócio-familiar e a ênfase nas metodologias de trabalho social para ações de orientação aos pais, inclusive, nas políticas sociais como saúde e educação. O marco conceitual e o eixo-atendimento identificam esses serviços como os pilares do PNCFC, o que pode reforçar práticas conservadoras alicerçadas numa cultura de especialistas se dissociadas da perspectiva totalizante da proteção integral.

Outra questão que mereceu destaque no eixo-atendimento para a operacionalização do PNCFC foi a adoção, indicativo de proteção integral para crianças e adolescentes em acolhimento institucional, desde o contexto das Caravanas Nacionais dos Direitos Humanos que já vislumbrava uma política nacional de adoção. Assim, a nova lei de adoção, cumprindo um dos objetivos do Plano e contemplando pelo menos duas diretrizes, afixou tempo físico para definir o que significa a provisoriedade do acolhimento institucional, parâmetro que o legislador no Estatuto deixou subentendido, talvez, por entender que o tempo social seria o mais indicado para regular acontecimentos sociais e experiências humanas. (ELIAS apud SOUZA, 2006) Apesar disso, o prazo de dois anos e as revisões semestrais de cada situação não podem deixar de contemplar o melhor interesse da criança e deixá-la desprotegida face a ênfase atribuída à convivência familiar.

Compreende-se que creditar na adoção a resolução do problema de crianças e adolescentes da camada popular, em medida de acolhimento, é uma idéia antiga e uma interpretação equivocada da legislação quanto à colocação em família substituta como solução para a proteção integral. Além do que, a aprovação de uma lei não significa o aumento do número de adoções, pois, para tal requer, substancialmente, uma mudança de cultura que demanda tempo.

Em termos gerais, observa-se que o PNCFC vinculado à política de assistência social aponta para um familismo apoiado, pois enfatiza as práticas de trabalho social para o empoderamento da família, além da busca das redes de apoio primário para a proteção social. A família aparece com centralidade e recurso da política pública através das modalidades de colocação familiar como: adoção e família acolhedora, que são meios de garantir a proteção integral fora do âmbito da família de origem e promover a convivência familiar e comunitária.

Neste sentido, a partir dos argumentos e conteúdos privilegiados na sustentação da proposta política, conclui-se que o PNCFC dá ênfase à família para a proteção integral e como produto e produtor de orientações políticas apresenta uma tendência familista da política pública. Entretanto, é importante destacar, corroborando com a idéia de Shiroma et al (2005), que o documento representa a política mas não é a política, que pode adquirir outras formas na sua implementação.

Diante do exposto, avalia-se que as reflexões teóricas apresentadas nesse trabalho contribuem para as diversas áreas e atores sociais envolvidos na temática da proteção integral de Crianças e Adolescentes. Particularmente, para a construção de uma visão totalizante com a ampliação dos olhares acerca da convivência familiar e comunitária de forma a coletivizar as demandas sociais com vistas à formação de uma rede de garantias para efetivação dos direitos sociais.

Compreende-se que as questões apontadas nesta dissertação não esgotam as análises possíveis sobre os ditos e os não-ditos contidos nos documentos consultados, mas pretendem servir de ponto de partida para que outras análises sejam feitas.

REFERÊNCIAS

ABTH. Grupo de Trabalho Pró Convivência Familiar e Comunitária. **Fazendo valer um direito**. SILVA, A.P.; CABRAL, C. (Orgs) 2. ed. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2009.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: Pilotti, F.; Rizzini, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995, p. 168-220

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

BRASIL. Lei Federal nº 12010 de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nº^{os} 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 8069. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências

BRASIL. Lei Federal nº 8742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências

BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília-DF:CONANDA, 2006.

BERMÚDEZ, M.S.D.M. Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista: Departamento de Trabajo

Social – Universidad de La República. **Revista Fronteras**, Montevideo, n. 4, p. 103-114, set. 2001.

BRONZO, C.; VEIGA, L.da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 92, 2007.p.5-21

CAMPOS, M; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**: revista do programa de pós-graduação em Política Social, UnB, Brasília, n. 12, p. 165-190, jan./jun. 2003.

CARDOSO JR, J.C; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensão Estatal. In: Jaccoud, L. (Org). **Questão Social e Política Sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, reimpressão, 2009. p.181-260

CARVALHO, I.M.M. de C.; ALMEIDA, P.H. de. Família e proteção social. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 2, São Paulo, abril/junho, 2003, p.109-122

CARVALHO, M. C. B. de. Famílias e políticas públicas. In: Acosta, Ana Rojas; Vitale, Maria Amália Faller (Org.). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003. v. 2000, p. 267-274.

COSTA, L. C. **Os impasses do Estado capitalista: análise da reforma do Estado no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 109-228.

CUSTÓDIO, A.V.;VERONSE, J.R.P. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil.** Campinas: UNICAMP, 1998. p. 09-29.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos Sociales de las economias posindustriales.** Barcelona: Ariel, 2000.

FÁVERO, E. T.; VITALE, M. A.; BAPTISTA, M. V. (Org.) **Famílias de Crianças e Adolescentes Abridados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam.** São Paulo: Paulus, 2009.

FONSECA, C. Criança, família e desigualdade social no Brasil. In: Rizzini, Irene et al. **A criança no Brasil hoje: desafio para o Terceiro Milênio.** Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

HARVEY, D. A transformação política-econômica do capitalismo do final do século XX. In: Sobra, Adail U.; Gonçalves, Maria Stela. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Lovola, 1992. p.115-184

LIMA, M.M.A. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica.** Tese de doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, v.1, 2001.

LÛDKE, M. e MARLI E. D. A. Pesquisa em Educação: Abordagens qualitativas – São Paulo: EPU, 1986 (Temas básicos de educação e ensino) 8ª reimpressão, 2004 p. 38 -44.

MARTIN, C. Os limites da protecção da família. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 42, p. 53-76, mai. 1995.

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, setembro de 2004 Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/politica-e-nobs> acesso 18/10/10

MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica- NOB/SUAS: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, Julho de 2005 Disponível em: www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/download acesso 18/10/10

MENEGHETTI, Gustavo. Juízo de Menores, Semanas de Estudos, Serviço Social: algumas notas explicativas. **Serviço Social em Revista.** UEL, v.11, n.2, jan/jun, 2009. p.1-19.

MIOTO, R.C.T. Assistência Social com Centralidade na Família: superando a focalização em segmentos ou situações de risco. Florianópolis, 2004. p. 1-9. Trabalho não publicado.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. (Org.), **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-148.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: Leal, M.C.; Matos, M.C.; Sales, M.A. (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos.** Rio de Janeiro: Cortez, 2005. p. 43-59.

NOGUEIRA, V. M. R. de *et al.* Fundamentos e tendências dos atuais sistemas de proteção social. Tese de doutorado. **O direito à saúde na reforma do Estado brasileiro: construindo uma nova agenda,** programa de pós-graduação em Enfermagem da UFSC; Florianópolis, 2002, p. 29-67.

ONU. **Convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php acesso 18/10/10

PARELLA, S. Las Políticas Familiares. In: Adelantado, J. **Câmbios. Estado Del Bienestar: Políticas Sociales y Desigualdade em Espana**. Barcelona: Içaria, 2001.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE (Brasília)**, Brasília, n. 1, 1997.

PEREIRA, P.A.P. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: BOSCHETTE, Ivanete. **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 135-159.

PEREIRA, P.A.P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007

PEREIRA, P.A.P. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 56, 1998. p.60-76

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrobrás – BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária, 1997.

RIZZINI, Irene. Reflexões sobre o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. In: MDS. 2º Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar. 2009. p. 92-104

RIZZINI, Irma. **A assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

SECRETÁRIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Portaria nº 2854 de 19 de Julho de 2000.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R.F; GARCIA, R.M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. In: Perspectiva, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, E. R. A. da (coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.p.209-242

SILVA, Izabella Régis da.; SOUZA, Marli Palma. **A ênfase da convivência familiar e comunitária na Política da Infância**: um olhar crítico. Anais do XIII CBAS – Congresso brasileiro de assistentes sociais, Brasília, DF, 31 de Julho a 5 de Agosto de 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SOUSA, Nair Heloiza Bicalho de; DEMO, Pedro. **Novos Paradigmas da Política Social**. Brasília: UnB, 2002.

SILVA, R. A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. In: Silva, E. R. A. da (coord.) **O direito à convivência**

familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.p.287-302.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema único de assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS – Sistema Único de Assistência Social em debate.** São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR : CIPEC, 2007, Série núcleos de pesquisa 9. p.59-100

SOUZA, M. M. C. **A trajetória do Welfare State no Brasil:** Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos de 1990. n. 852. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

SOUZA, M.P. As estratégias dos serviços de proteção. **Revista Virtual Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/88>

SOUZA, Marli Palma. Crianças e adolescentes: absoluta prioridade?. **Katálysis:** UFSC, n. 2, p.41-48, maio,1998.

SOUZA, M.P. Políticas de proteção para a Infância e Adolescência: problematizando os abrigos. *Sociedade em Debate*. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas; EDUCAT, v.12, N.1, p. 140-161, Junho de 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 46, 1994. p.104-115

TEIXEIRA. A.P. Infância e juventude: proteção integral e cidadania. In: **Praia Vermelha**, v. 7, 2002. p.10-21

VALENTE, J.A.G. Uma reflexão sobre o acolhimento familiar no Brasil. In: Serviço **Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 92, 2007. p.174-186.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatudo – Propostas e Vicissitudes da Política de Atendimento à Infância e Adolescência no Brasil Contemporâneo. In: Pilotti, F.; Rizzini, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

ANEXO A - Relação dos documentos

ELEMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS	DOCUMENTOS
Caravana dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados do Distrito Federal	Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos 1996 - CDH
	Relatório de Atividades da CDH 2000
	Relatório de Atividades da CDH 2001
	Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II
	Reforma Psiquiátrica e Política de Saúde Mental no Brasil – Documento apresentado à Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. OPAS. Brasília, novembro de 2005. Ministério da Saúde
	Relatório da V Caravana Nacional de Direitos Humanos – Uma amostra da realidade dos abrigos de idosos no Brasil - 2001

Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos	Ofício circular MPAS/SEAS nº 13, datado em 02 de maio de 2002
	<p>Ofício circular MPAS/SEAS/PROCAEXCA/ nº 02, datado em 02 de Junho de 2002</p> <p>Relatório do Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos – Brasília DF de 13 a 15 de Agosto, 2002. SEAS/MPAS</p>
Comitê Nacional para o reordenamento dos Abrigos	Comitê Nacional para o reordenamento da rede nacional de abrigos – memória 1ª reunião MPAS/SEAS 25/09/2002
	Oficina Conceitual sobre Modalidades de Abrigos – Comitê Nacional para o reordenamento da rede nacional de abrigos 11/12/2002
O levantamento nacional de abrigos da rede SAC	Pesquisa: Levantamento Nacional dos Abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviço de ação continuada – SAC do Ministério da Assistência e Promoção Social - Brasília 2003/IPEA
	Livro-relatório: O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. IPEA/ CONANDA/SEDH Dezembro de 2004.

Influência da sociedade civil	Livro- relatório: 2º Colóquio Internacional sobre acolhimento familiar / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – 2009
	Relatório Anual à Assembléia geral – Instituto Interamericano da Criança – 2003
	Livro do Grupo de Trabalho Nacional Pró-convivência familiar e comunitária. “Fazendo valer um direito” – ABTH – 2007
	Diretrizes das Nações Unidas sobre uso e condições apropriadas para cuidados alternativos com crianças – 2007