

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

JOSEFA ADELAIDE CLEMENTINO LEITE

**FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM JOÃO PESSOA-PB**

**JOÃO PESSOA
2011**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

JOSEFA ADELAIDE CLEMENTINO LEITE

**FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM JOÃO PESSOA-PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Melo do Nascimento

**JOÃO PESSOA
2011**

L533f *Leite, Josefa Adelaide Clementino.*
Família e proteção social nas instituições de
acolhimento de crianças e adolescentes em João
Pessoa-PB / Josefa Adelaide Clementino Leite.- João
Pessoa, 2011.
166f.
Orientadora: Maria de Fátima Melo do
Nascimento
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCHLA
1.Serviço Social. 2.Família – proteção social.
3.Acolhimento Institucional – criança - adolescente.

UFPB/BC
36(043)

CDU:

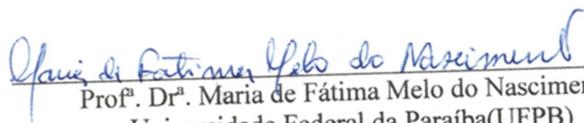
JOSEFA ADELAIDE CLEMENTINO LEITE

**FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM JOÃO PESSOA-PB**

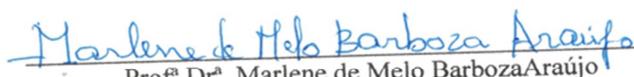
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 25 / 10 / 2011

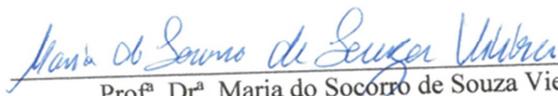
BANCA EXAMINADORA



Prof.^ª. Dr.^ª. Maria de Fátima Melo do Nascimento
Universidade Federal da Paraíba(UFPB)
(orientadora)



Prof.^ª. Dr.^ª. Marlene de Melo Barboza Araújo
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras (FAFIC)
Membro externo



Prof.^ª. Dr.^ª. Maria do Socorro de Souza Vieira
Universidade Federal da Paraíba(UFPB)
Membro interno

Dedico a Deus e à minha família.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me dá forças para continuar e vencer os obstáculos que aparecem na minha caminhada.

Aos meus pais, Ana e Aníbal, que confiaram em mim, sempre me incentivando a lutar pelos meus ideais.

Aos meus irmãos: Adélia, Aderlândia, Aderlan e Adeni, que souberam ter paciência, e me apoiaram nos momentos que mais precisei através de palavras amigas e atos carinhosos.

Ao meu sobrinho Isaac, que com seu sorriso e carinho enche meu coração de alegria.

À minha avó, Ana Estevão, símbolo de luta e amor materno.

Aos meus tios, Ednalva e Francisco, pela oportunidade, pelo lar, pelo carinho e a pela compreensão.

A todos (as) os (as) amigos (as), primos (as) que com pequenos e grandes gestos contribuíram na elaboração desse trabalho.

Ao meu namorado, Ronéles, por ser esta pessoa maravilhosa que apareceu na minha vida. Sempre atencioso, amigo, companheiro, carinhoso, que me incentiva a seguir em busca de meus projetos pessoais e profissionais.

À Professora e orientadora Dr^a. Maria de Fátima Melo do Nascimento, por me acompanhar durante o processo de minha formação acadêmica, desde o Projeto de Extensão Universitária – PROBEX (2005)– nos Estágios Supervisionados na Graduação, no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no Estágio Docência e durante todo o Mestrado.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social que compartilharam comigo seus conhecimentos, colaborando para minha formação acadêmica.

Aos amigos do “supermestrado”: Almira, Márcia, Jussara, Cris, Emanuel, Adathiane, Thaise, Ana Fernandes, Ana Martins, Tércio, Maria do Rosário, Glaucinete, Nuara, Jaira, Ariana, Lica, Cizia e Jaqueline, que participaram dessa caminhada, por todos os momentos de conversas, aventuras nos eventos e mensagens de *e-mail*.

Aos profissionais das instituições de acolhimento que me receberam e colaboraram com a pesquisa, pela disponibilidade, confiança e gentileza para comigo nos momentos de visitas, de aplicação do formulário e das entrevistas, pois se não fossem eles, parte deste trabalho não poderia ser realizado.

Aos colegas e amigos do Programa RUARTES, os quais compartilharam comigo a vivência e a troca de conhecimentos no trabalho de abordagem junto a crianças e adolescentes em situação de rua e de acolhimento, experiência fundamental para escolha do tema estudado.

Enfim, quero agradecer a todos que colaboraram de maneira direta ou indireta para construção deste sonho. Obrigada por tudo!

Não tive mais do que uma casa. De seus corredores iluminados pela lua, de seus arcos e suas colunas, de seus plátanos e suas laranjas, de seus pássaros e suas águas correntes, me recordo com êxtase. Dessa visão brota minha vida. É raiz de minha consciência, primeiro sabor de meus sentidos, alegria primeira e agora, na ausência, dor perene. (...) As casas que depois habitei me eram alheias. Apartado de meu primeiro centro, me senti estranho em todas as partes. Choro a ausência de minha casa infantil com um sentimento de peregrinação, com um cansaço de jornada sem fim.

(AFONSO, 1989).

LEITE, Josefa Adelaide Clementino. **Família e proteção social nas instituições de acolhimento de crianças e adolescentes em João Pessoa-PB.** Dissertação (Mestrado Serviço Social) – UFPB. João Pessoa: 2011. 166 fls.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo conhecer como as instituições de acolhimento efetivam a política de atendimento e a proteção social especial preconizada pelo ECA e pela PNAS, de modo a garantir a proteção social e o direito à convivência familiar e comunitária. A proteção social vinculada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) visa a reduzir e prevenir os impactos das desigualdades sociais e naturais que compõem o desenvolvimento do ser humano em todos os aspectos do indivíduo e da família através de ações de fortalecimento e de potencialização dos vínculos familiares e comunitários. Os procedimentos metodológicos usados foram pesquisa de campo baseada no método qualitativo e quantitativo, entrevistas e aplicação de formulário aos coordenadores e equipes técnicas que atuam nas cinco instituições de acolhimento de alta complexidade do município. As crianças e/ou adolescentes atendidos são atingidas, ao mesmo tempo, por mais de uma problemática social, aguçada pelas condições socioeconômicas, psicológicas, educacionais, culturais e políticas de suas famílias, provenientes das mudanças societárias e das sequelas da questão social acirrada pelo sistema capitalista. Dentre os motivos que levam crianças e adolescentes ao processo de afastamento da família e da comunidade, destacam-se: o abandono por parte dos pais e/ou responsáveis, a violência doméstica, o envolvimento com drogas, os conflitos na comunidade onde residem e a mendicância. Os dados estatísticos indicam ainda que das famílias dos acolhidos, 41% convivem com ausência de um dos cônjuges; 44% de crianças e adolescentes perderam o vínculo com a família; e 41% com o local onde viviam. Em relação ao trabalho na instituição, as dificuldades estão presentes no dia-a-dia. As mais citadas são aproximação com as famílias no processo de reintegração; continuação e efetivação das ações de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, durante o acolhimento e após desligamento do serviço; demora no atendimento aos encaminhamentos; desarticulação entre as políticas setoriais, que contribui para não concretização do trabalho em rede. As instituições apresentam número reduzido de funcionários, alguns sem qualificação para exercer o cargo, contratados com vínculos de trabalho precarizados, baixos salários e com poucas condições de trabalho. Além de infraestrutura precária, o espaço é insuficiente para as atividades socioeducativas. Faltam materiais pedagógicos, transportes, dentre outros. Com este conjunto de adversidades, fica comprometido o dever do estado de assegurar a garantia dos direitos promulgados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), especialmente a convivência familiar e comunitária.

Palavras-chave: Proteção Social; Família; Acolhimento Institucional; Criança; Adolescente.

LEITE, Josefa Adelaide Clementino. **Família e proteção social nas instituições de acolhimento de crianças e adolescentes em João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFPB. João Pessoa: 2011.166 fls.

ABSTRACT

This study aims to understand how the host institutions actualize care policy and social protection particularly advocated by the ECA and PNAS, to ensure social protection and the right to family and community. Social protection linked to the National Social Policy (PNAS) aims to reduce and prevent the impacts of natural and social inequalities that make up the human development in all aspects of the individual and the family empowerment through actions and potentiation of the family and the community bonds. The methodological procedures used were based on the field research method, qualitative and quantitative interviews and an application form to the coordinators and technical staff working in five host institutions of high complexity of the municipality. Children and / or adolescents served are met, while for more than a social problem, heightened by the socioeconomic, psychological, educational, cultural policies and their families, from the societal change and the legacy of bitter social issue by the capitalist system. Among the reasons that lead children and adolescents in the process of separation from family and community are: abandonment by parents and / or guardians, domestic violence, involvement with drugs, the conflicts in the community where they live and begging. The statistics also indicate that the families of the accepted ones, 41% live with the absence of a spouse, 44% of the children and adolescents have lost their bond with their family, and 41% with where they lived. Concerning the work in the institution, the difficulties are present everyday. The most cited are closer to the families in the reintegration process, continuation and effectiveness of actions to strengthen family ties and community during the reception and after the service shutdown, the delay in the treatment referrals; disconnection between sectoral policies, which contributes to non-implementation of networking. Institutions have few employees, some without qualification to hold the office, contracted with precarious work contracts, low wages and poor conditions of work. Besides the poor infrastructure, there is insufficient space for social and educational activities. Insufficient teaching materials, transportation, among others. With this set of adversities, it is committed the duty of the state to ensure the guarantee of the rights enacted in the Child and Adolescent, especially the family and community.

Keywords: social Protection, Family, Home Institution, Child, Adolescent

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Motivos de afastamento que levam crianças e/ou adolescentes ao acolhimento nas instituições de alta complexidade, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	84
Tabela 2 - Criança e adolescente acolhida em instituição de alta complexidade, por faixa etária e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	88
Tabela 3 - Crianças e adolescentes acolhidos em instituição de alta complexidade, por cor e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	89
Tabela 4 - Crianças e adolescentes acolhidos em instituição de alta complexidade, por faixa etária e nível de escolaridade, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	91
Tabela 5 - Crianças e adolescentes acolhidos em instituições de alta complexidade de João Pessoa, por tipo de organização familiar, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	93
Tabela 6 - Crianças e adolescentes acolhidos em instituições de alta complexidade, segundo vínculo familiar e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	94
Tabela 7 - Crianças e adolescentes acolhidos em instituições de alta complexidade, segundo vínculo comunitário e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	95
Tabela 8 - Crianças e adolescentes acolhidos em instituição de alta complexidade reintegrados à família de origem ou extensa, por sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	97
Tabela 9 - Ações desenvolvidas pelas instituições junto a crianças e adolescentes, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	99
Tabela 10 - Ações desenvolvidas pelas instituições junto às famílias dos acolhidos, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	106
Tabela 11 - Ações de incentivo à convivência familiar desenvolvidas pelas instituições de junto ao acolhido, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	107
Tabela 12 - Ações de incentivo à convivência comunitária desenvolvidas pelas instituições junto à criança e ao adolescente, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	108
Tabela 13 - Ações desenvolvidas pelas instituições junto a crianças e adolescentes egressos, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BOLSA ESCOLA	Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CAP's	Caixas de aposentadoria e de Pensões
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAS	Conselho de Assistência Social
CFMPA	Centro de Formação Margarida Pereira da Silva
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAZ	Fundo de Assistência Social
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo do Trabalhador Rural da Previdência Social
IAP's	Instituição de Aposentadoria e Pensões
INAMPS	Instituto Nacional de Médica da Presidência Social
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Presidência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate À Fome
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
NOB	Norma Operacional Básica
ONGs	Organizações não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCFMV	Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Renda Mínima
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIS	Piso de Integração Social

PNAE	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLCC	Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão dos Jovens
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
ProUni	Programa Universidade Para Todos
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
REUNI	Programa de Apoio ao Plano de Reestrutura e Expansão das Universidades Federais
RUARTES	Programa de Abordagem de Rua a Crianças e adolescentes
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência
SEDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEDH	Secretária Especial de Direitos Humanos
SENAC	Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SETRAPS	Secretaria de Trabalho e Promoção Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UNIPÊ	Centro Universitário de João Pessoa
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL: O ESTADO COMO PROVEDOR DE POLÍTICAS SOCIAIS	21
2.1 OS DIREITOS HUMANOS NA GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	21
2.2 A EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO ESTADO CAPITALISTA	26
2.3 O ESTADO E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO	30
2.4 A POLÍTICA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	38
2.5 O ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL NO BRASIL	43
2.5.1 O sistema de proteção social nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1992; 1993-1994)	44
2.5.2 O Sistema de Proteção Social no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	46
2.5.3 O sistema de proteção social na Era de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	47
3 HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL DIRIGIDA A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: DA CRIANÇA COMO OBJETO E CASO DE POLÍCIA À CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS E PROTEÇÃO INTEGRAL	52
3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A INFÂNCIA.....	52
3.2 PRINCIPAIS INICIATIVAS DE ASSISTÊNCIA DIRIGIDAS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO BRASIL	54
3.2.1 As principais legislações e políticas sociais de proteção à infância: a partir da década de 1920 até o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)	60
3.2.2 O lugar da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988 e no ECA ...	64
3.3 OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DIRECIONADOS A CRIANÇA/ADOLESCENTE AFASTADO DO CONVÍVIO FAMILIAR E/OU COMUNITÁRIO, A PARTIR DA DÉCADA DE 1990.....	66
3.3.1 Orientações técnicas para os serviços de acolhimento institucional destinado a criança e adolescente.....	70
4 AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA	75
4.1 INSTITUIÇÕES ESTUDADAS	75

4.1.1 Outros serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade destinado à criança e ao adolescente.....	79
4.2 AS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA E DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO	81
4.3 CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDOS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE ALTA COMPLEXIDADE.....	83
4.3.1 Ações educativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários nas instituições de acolhimento.....	97
5 FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE ALTA COMPLEXIDADE DE JOÃO PESSOA.....	110
5.1 A FAMÍLIA COMO CENTRO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	110
5.2 AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO NA GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL E DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	116
5.2.1 A proteção social.....	116
5.2.2 O cumprimento das orientações técnicas de serviços e programas de acolhimento	121
5.3 A CONVIVÊNCIA FAMILIAR	124
5.4 A CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA	128
5.5 REINTEGRAÇÃO FAMILIAR.....	131
5.6 O TRABALHO COM OS ACOLHIDOS E AS FAMÍLIAS ATENDIDAS NAS INSTITUIÇÕES	136
5.7 ESTRATÉGIAS E TÉCNICAS PROFISSIONAIS NO TRABALHO COM CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS NAS INSTITUIÇÕES.....	139
5.8 AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS DE REINserÇÃO PARA REAVALIAR A MEDIDA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PROMOVIDAS PELO JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE	142
5.9 A FORMAÇÃO CONTINUADA, O PAPEL NA INSTITUIÇÃO E A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS DE FORTALECIMENTO FAMILIAR E COMUNITÁRIO	145
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS	158

APÊNDICE

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, a assistência social ingressa em um novo patamar, agora inserida no campo da Seguridade Social, que reconhece os direitos de proteção social a todos os cidadãos brasileiros que dele necessitar. Ao mesmo tempo, dispõe sobre a importância e a centralização da família no atendimento e na garantia das necessidades sociais do indivíduo, tendo o Estado como o principal provedor, através da elaboração e implementação de políticas sociais públicas que subsidiam o fortalecimento do convívio familiar e comunitário.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a centralidade da família nas ações da política de assistência social deve ser entendida “[...] como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, protetora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida”, independentemente do grupo familiar (BRASIL, 2004, p.41). Portanto, a intervenção junto à família deve levar em consideração as diferentes situações socioeconômicas da realidade brasileira que induzem à violação dos direitos de seus membros. Em especial, as famílias que vivem em condições de vulnerabilidade e risco social, com vínculos fragilizados e/ou rompidos quanto ao convívio familiar e social.

A concepção de família tem variado ao longo do tempo, apresentado diferentes configurações na sua organização decorrentes de mudanças societárias vivenciadas no mundo contemporâneo. Nesse contexto, o Estado brasileiro, através das políticas de seguridade social, tem priorizado a família como foco de atuação, visando a atender as novas configurações da questão social.

De acordo Sarti (2002, p. 21), “[...] família neste começo século XXI, no Brasil, como alhures implica a referência a mudanças e a padrões difusos de relacionamentos. Com seus laços esgarçados, torna-se cada vez mais difícil definir os contornos que a delimitam”. Neste sentido, a família deve ser pensada a partir de sua realidade, e como esta é internalizada por seus membros. Para referida autora, a família:

[...] é uma forma de buscar uma definição que não se antecipe a sua própria realidade, mas que nos permita pensar como ela se constrói, constrói sua noção de si, supondo evidentemente que isto se faz em cultura, dentro, portanto, dos parâmetros coletivos do tempo e do espaço em que vivemos que ordenam as relações de parentescos (entre irmãos, entre pais e filhos, entre marido e mulher) (SARTI, 2002, p. 27).

Neste contexto de mudanças na organização familiar, objetivamos conhecer como as instituições de acolhimento efetivam o direito à proteção social e à convivência familiar e comunitária, de crianças e adolescentes sob a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do município de João Pessoa-PB.

A PNAS define os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial voltados ao atendimento de famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco social.

A Proteção Social Básica desenvolve serviços, programas e projetos que previnem as situações de risco, pois priorizam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários a partir das potencialidades e aquisições do indivíduo, do grupo familiar e da realidade local. Está organizada em duas modalidades: a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A Proteção Social Especial de Média Complexidade se destina aos indivíduos e famílias com os direitos violados, que necessitam de atendimento e acompanhamento especializado para que os vínculos familiares e comunitários não se rompam. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade se volta aos indivíduos e famílias com os vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados e/ou rompidos, que precisam de proteção integral mediante o acolhimento institucional (BRASIL, 2004).

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade deve ser oferecida em diferentes modalidades (atendimento integral institucional; casa-lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e trabalho protegido), as quais precisam prestar assistência, cuidados, espaços de socialização e de desenvolvimento familiar e comunitário, enquanto sujeitos de direitos.

Para efetivar a PNAS, o município de João Pessoa instituiu, em fevereiro de 2005, a Lei Complementar nº 037, que substituiu, até então, a Secretaria de Trabalho e Promoção Social (SETRAPS) pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), órgão governamental responsável por organizar e promover os serviços, programas, projetos e benefícios que assegurem o direito à proteção e à inclusão social, preconizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Neste contexto de mudanças, a prefeitura deu início à reestruturação e ampliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de Proteção Social Básica e

Especial. No tocante à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o município dispõe de serviços de acolhimento institucional para crianças, adolescentes, adultos e idosos, através das instituições de atendimento integral (casas de acolhida; casa de passagem; abrigos institucionais), além de um Centro de Formação e do Serviço de Abordagem de Rua (RUARTES), destinados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua e risco social. Os dois últimos serviços são caracterizados pelo seu caráter preventivo, de convivência e de acompanhamento. Não se configuram serviços de acolhida, embora estejam sob a coordenação da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o que necessita de reorganização.

Neste sentido, o objetivo principal deste estudo é: conhecer como as instituições de acolhimento utilizam e efetivam os meios disponíveis para garantir a proteção social e o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes com vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados ou rompidos. Para chegar a tal escopo, elegemos os seguintes objetivos específicos: conhecer os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade; analisar as práticas e os procedimentos desenvolvidos nas instituições de acolhimento quanto à garantia à proteção integral e o direito à convivência familiar e comunitária; averiguar quais os encaminhamentos institucionais e sociais desenvolvidos com as famílias que estão no processo de fortalecimentos dos vínculos.

O interesse pela temática foi proveniente da experiência de trabalho como assistente social no RUARTES, durante o período de julho de 2008 a outubro de 2009, com crianças e adolescentes que, por inúmeros motivos, tiveram seus vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados ou rompidos. Crianças, adolescentes e jovens vivendo em situação de vulnerabilidade social e pessoal, ocupando espaços em calçadas, praças, praias, comércio, rodoviária, sinais de trânsito, dentre outras localidades do município.

A metodologia utilizada pelo RUARTES é baseada na abordagem da pedagogia de rua como instrumento de aproximação e de diálogo, objetivando a construção de vínculos de confiança para com os meninos e meninas em situação de rua e de risco social e pessoal. Indagávamos quais os motivos que os levaram a esta situação com intuito de convencê-los a saírem da rua, e se possível voltarem para convivência de suas famílias ou irem para uma das instituições de acolhimento via encaminhamento do Conselho Tutelar.

Quando encaminhados para acolhimento a crianças e adolescentes, eles ficavam sob a responsabilidade da instituição¹, que procuravam proceder à reaproximação dos meninos e/ou meninas a suas famílias biológicas, quando possível, ou encaminhá-los ao setor judiciário para outras medidas de proteção que garantam os vínculos familiares e comunitários. Tal situação nos incomodou e estimulou à averiguação de como as instituições de acolhimento desenvolvem e asseguram à proteção social e o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes atendidos. Assim, formulamos os seguintes questionamentos:

- Como as instituições de acolhimento garantem à proteção social e o direito a convivência familiar e comunitária?
- Os serviços socioassistenciais da Proteção Social Especial de Alta Complexidade contribuem de fato para o fortalecimento sociofamiliar e comunitário de crianças e adolescentes que estão nas instituições de acolhimento?
- Quais os fatores dificultam a convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos nas instituições de acolhimento de alta complexidade do município de João Pessoa?

Para respondermos as perguntas acima, utilizamos o método dialético, pois ele possibilita a compreensão do objeto, em suas particularidades e contradições, em relação à realidade social. Assim, buscamos na pesquisa de campo e bibliográfica informações, através das abordagens qualitativa e quantitativa. O primeiro enfoque ressalta a importância da observação e participação na análise do objeto estudado para melhor compreensão e interpretação de sua realidade, e o segundo descreve e analisa os fenômenos através de uso de instrumento estatístico -as tabelas- que expõe claramente as informações numéricas obtidas no estudo (RICHARDSON, 1999). Ressalta-se, que ambas não se opõem, mas se complementam neste processo investigatório.

Os instrumentos utilizados na pesquisa foram: aplicação de formulários com questões abertas e fechadas, entrevistas², visitas institucionais, observação, pesquisas documentais, bibliográficas e o diário de campo. A escolha dos instrumentos resultou da necessidade de

¹ De acordo com o parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente: “o dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião para todos os efeitos de direito”. Os serviços de acolhimento têm por finalidade oferecerá criança e ao adolescente um ambiente e cuidados que fortaleçam o desenvolvimento integral e digno.

² De acordo com Marconi; Lakatos (2007, p.92): “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”. A entrevista padronizada ou estruturada “é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao individuo são predeterminadas” (MARCONI; LAKATOS, 2007, pp.93-94).

conhecer a realidade vivenciada por crianças, adolescentes³ e suas famílias no processo de acolhimento e de reintegração familiar e comunitário. Aplicamos um formulário por instituição de acolhimento, totalizando cinco, com a finalidade de conhecer a realidade das instituições no tocante à infraestrutura, às estratégias e técnicas de viabilização de cuidados com as crianças e adolescentes e suas famílias, às características do público atendido, às ações de promoção a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, dentre outros assuntos relacionados à temática.

Foram entrevistados 12 profissionais, dentre eles, quatro coordenadores, três assistentes sociais, três psicólogos e dois pedagogos que atuam nas Casas de Acolhida (masculina e feminina), Casa de Passagem e nos Abrigos Institucionais (Morada do Betinho e Manaíra), objetivando conhecer suas concepções em relação à prática profissional junto às famílias, crianças e adolescentes. As entrevistas foram gravadas com exceção de três, porque os entrevistados não se sentiam à vontade diante do gravador. Nestes casos, o mesmo roteiro foi aplicado e registrado no formulário de perguntas.

Os temas trabalhados versavam sobre: proteção social, dificuldades cotidianas, os procedimentos e encaminhamentos, orientações e técnicas dos serviços e programas de acolhimento institucional, direito à convivência familiar e comunitária, reintegração familiar, audiências concentradas, formação continuada, papel na instituição, serviços e programas de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

A pesquisa aconteceu durante os meses de novembro e dezembro de 2010 nas Casas de Acolhida (masculina e feminina), Casa de Passagem e nos Abrigos Institucionais (Morada do Betinho e Manaíra).

O contato com as instituições teve várias etapas: visita à Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal para entrega de requerimento de apreciação do projeto de pesquisa; apresentação do projeto para coordenação da Diretoria de Assistência Social, com autorização; entrada e entrega dos documentos ao Comitê de Ética do Hospital Universitário Lauro Wanderley, com aprovação deste; realização de telefonemas e visitas à Coordenação da Divisão de Proteção Especial de Alta Complexidade para agendamento de reunião; apresentação do projeto aos coordenadores e às equipes técnicas, com exposição e

³Em relação à dimensão de gênero, durante todo o trabalho utilizamos as palavras crianças e adolescentes e/ou meninos e meninas para denominar os acolhidos das Instituições de Acolhimento pesquisadas de ambos os sexos, assim como os profissionais entrevistados.

entrega de uma síntese do projeto de pesquisa a cada profissional, com autorização; agendamento de datas e horários para realização das visitas institucionais para aplicação do formulário e das entrevistas – foram necessárias três visitas a cada instituição.

Durante a coleta de dados, encontramos algumas dificuldades. Primeiro, a coincidência com o período eleitoral, pois não foi possível agendar com a coordenação da Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade as datas e horários para realização das entrevistas e aplicação dos formulários nas instituições noutra data. Segundo, a não realização de três entrevistas, por motivo de licença para tratamento de saúde e por não disponibilidade de horário, o que, não causou prejuízo para o conteúdo do presente trabalho, contudo.

Após a coleta dos dados, iniciamos as transcrições das entrevistas na íntegra, a organização dos relatos de observação do diário de campo, a releitura do material, as novas pesquisas bibliográficas que subsidiaram a análise dos dados e proporcionaram melhor compreensão e interpretação das informações levantadas com os entrevistados. Além disso, as informações dos entrevistados foram organizadas por subtemas, proporcionando maior compreensão da realidade estudada e sua relação com a conjuntura atual.

Após este primeiro capítulo introdutório, ainda apresenta quatro capítulos, subdivididos em tópicos sequenciais de acordo com os temas.

O segundo capítulo intitulado *O Direito à Proteção Social: o Estado como provedor de políticas sociais* tem por objetivo refletir sobre o direito à proteção social aos indivíduos, que deve ser assegurado pelas políticas sociais públicas, em que o Estado é o principal provedor. São referenciados autores como: Bobbio (1992); Tosi (2005); Coutinho (2000); Behring; Boschetti (2006); Pereira (2009; 2000); Fiori (1998); Draibe (2003); Santos (1979); Castel (2005); Faleiros (2000); Yamamoto (2005).

O referido capítulo está dividido em cinco tópicos, que discutem: os direitos humanos na garantia da proteção social aos indivíduos; a emergência das políticas sociais no âmbito do Estado Capitalista; o Estado e as políticas de proteção social no contexto brasileiro; a política social na Constituição Federal do Brasil de 1988, com destaque para a Política de Assistência Social; o Estado e as políticas sociais no contexto neoliberal no Brasil, a partir da reflexão de cada governo instituído na última década do século XX e na primeira do século XXI.

No terceiro capítulo tem por finalidade descrever a trajetória da política de proteção social à criança e ao adolescente no Brasil em diferentes contextos históricos, destacando as

principais ações e legislações que antecederam o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e os novos direitos e políticas sociais fundamentadas pela doutrina da Proteção Social Integral quanto aos serviços de acolhimento institucional. São abordados os autores: Ariès (1981); Rizzini (2008); Cbambouleyron (2000); Priore (2000); Scarano (2000); Athayde (2008); Rizzini; Pilotti (2009); Passetti (2000); Moura (2000). Além das legislações brasileiras: Constituição Federal do Brasil de 1988; Estatuto de Criança e do Adolescente (ECA); e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar Comunitária (PNCFC).

O capítulo está estruturado em seis tópicos, que destacam: uma breve discussão sobre infância; as principais iniciativas de assistência à infância no Brasil desenvolvida desde o início da colonização, perpassando os diferentes períodos históricos (Colônia, Império e República); o lugar da Criança e do Adolescente na Constituição Federal de 1988 e no ECA; e o direito à proteção social e à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes nos serviços e programas de acolhimento, a partir da década de 1990.

O capítulo seguinte apresenta as cinco instituições de acolhimento responsáveis pelo atendimento ao direito à proteção social integral e à convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes com vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados ou rompidos. As informações expostas foram coletadas através de formulário aplicado nas instituições junto aos coordenadores e equipes técnicas.

A seção está organizada em quatro tópicos que apresentam: o histórico das instituições e serviços de acolhimento da Proteção Social e Especial de Alta Complexidade, desenvolvidos pela SEDES; as condições de infraestrutura e de trabalho dos profissionais nessas instituições; a caracterização das crianças e adolescentes atendidos; e as principais ações educativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários realizadas nas instituições de acolhimento de alta complexidade de alta complexidade

No quinto capítulo reflete sobre a importância da família no processo de garantia do direito à proteção social e à convivência familiar e comunitária e expõe os relatos das entrevistas realizadas junto aos coordenadores e equipes técnicas que atuam nas instituições.

O capítulo está dividido em três tópicos, que destacam: a Família como centro de Proteção Social, a partir da reflexão de Donzelot (1986); Ariès (1981); Sarti (2002); Pereira (2006); Szymanski (1992); (2002); Ferreira; Kaloustian (1994); Carvalho (1998); Mito (1997; 2006); as instituições de acolhimento na garantia da proteção social especial e do

direito a convivência familiar e comunitária na visão dos entrevistados, no que concerne à proteção social e à família no cotidiano do trabalho institucional junto às crianças e aos adolescentes atendidos; e os relatos dos entrevistados sobre formação continuada, o papel na instituição e a avaliação dos programas, projetos e serviços de fortalecimento familiar e comunitário.

Por último, apresentamos as considerações finais acerca do que foi trabalhado. Esta pesquisa visa a ampliar e aprofundar as discussões existentes sobre a temática, principalmente no tocante à proteção e ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos em serviços e programas de acolhimento institucional. Deste modo, almejamos que este compêndio sirva de inspiração para outros pesquisadores e estudantes das diferentes áreas do conhecimento.

2 O DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL: O ESTADO COMO PROVIDOR DE POLÍTICAS SOCIAIS

Este capítulo traz breve reflexão sobre o direito à proteção. Inicialmente, discutimos sobre os direitos humanos na garantia da proteção social aos indivíduos, em seguida, a emergência das políticas sociais no âmbito do estado capitalista, destacando o Estado e as políticas de proteção social no contexto brasileiro. Enfatizamos a política social na Constituição Federal do Brasil de 1988, com destaque para a Política de Assistência Social. Por fim, abordamos o Estado e as políticas sociais no contexto neoliberal no Brasil, a partir da reflexão de cada governo instituído na última década do século XX e na primeira do século XXI.

2.1 OS DIREITOS HUMANOS NA GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL

Desde os primórdios, o homem busca satisfazer suas necessidades, a partir de suas descobertas, da construção de novos conhecimentos, da conquista de direitos e da vivência de novas experiências nos diferentes momentos históricos. Neste sentido, o reconhecimento dos direitos é a principal estratégia e/ou mecanismo de viabilização da proteção social e suas necessidades individuais e coletivas.

Para Tosi (2005, p.100), do ponto de vista histórico, existe uma diferença entre a existência do direito e a existência dos direitos humanos. O direito existe desde que a humanidade passou a ser governada pelo Estado nas primeiras civilizações, sendo definido “[...] como uma relação fundada não sobre a vontade dos indivíduos, mas sobre o que objetivamente era devido nas relações entre sujeitos”. Isto é, o direito estava articulado à ordem natural e social vigente, o indivíduo tinha mais deveres e obrigações do que direitos.

Os direitos humanos surgiram com a modernidade, especificamente, na civilização da Europa Ocidental, como “[...] um conjunto de ‘valores’ sem os quais a sociedade não pode subsistir. O que significa dizer que a doutrina dos direitos humanos comporta uma série de dimensões relacionadas entre si” (TOSI, 2002, p. 112).

Os direitos humanos possuem sua unidade normativa interna fundamentada em várias dimensões: ética, jurídica, política, econômica, social, histórica, cultural e educativa, as quais são interligadas e necessitam de condições para sua efetivação (TOSI, 2002).

A dimensão ética corresponde ao conjunto de valores éticos universais que orientam as legislações dos Estados; a dimensão jurídica se refere aos diferentes documentos legais que reconhecem juridicamente os direitos, quando assinados pelos Estados; a dimensão política toma os direitos humanos como referência e critérios a serem seguidos na elaboração e implementação de políticas públicas que visem a assegurar os direitos fundamentais, no qual o Estado se configura como principal provedor; a dimensão econômica se articula à dimensão política, pois está atrelada à satisfação das necessidades humanas básicas; a dimensão social corresponde à responsabilização e implementação dos direitos, atribuições do Estado e da sociedade civil, nas suas diversas organizações que têm papéis importantes na luta e na efetivação dos direitos; a dimensão histórica e cultural fundamenta os direitos humanos à história, à cultura, às tradições e aos costumes dos indivíduos, considerados coletivos; e a dimensão educativa consiste no processo educativo voltado aos indivíduos sobre os direitos, com o objetivo de torná-los sujeitos conscientes de seus direitos de cidadania (TOSI, 2002).

Tal trajetória foi marcada por vários períodos históricos caracterizados por inúmeras convenções, conferências e declarações⁴ que reconhecem e pactuam direitos humanos. Dentre as mais importantes está a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, editada em 26 de agosto de 1789 na França. Esta influenciou vários outros documentos, inclusive a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948⁵, a qual dispõe sobre os direitos fundamentais à pessoa humana, a qual reuniu as diferentes correntes políticas contemporâneas, pois:

[...] reafirma o conjunto de direitos das revoluções burguesas (direitos de liberdade ou direitos civis e políticos) e os estende a uma série de sujeitos que anteriormente estavam deles excluídos (proíbe a escravidão, proclama os direitos das mulheres, defende os direitos dos estrangeiros, etc.); afirma também os direitos da tradição socialista (direitos de igualdade, ou direitos econômicos e sociais) e do cristianismo social (direitos de solidariedade) e os estende aos direitos culturais (TOSI, 2005, p.20-21).

⁴O uso da expressão declaração evidencia que os direitos enunciados não são criados ou instituídos, mas meramente declarados, por serem direitos preexistentes, que derivam da própria natureza humana: direitos naturais. Sendo individuais, pois dirigidos a todos os cidadãos, são abstratos e universais e, via de consequência, imprescritíveis e inalienáveis.

⁵ Com a Declaração Universal dos direitos Humanos de 1948, iniciou-se um novo movimento pela paz mundial, concatenado com a defesa, reconhecimento e consolidação dos direitos.

O referido autor acrescenta ainda que, mesmo com promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, surgem novas gerações⁶ de direitos, devido à universalização, multiplicação e diversificação dos direitos reconhecidos na Declaração nos diferentes estados do mundo. Essas novas gerações de direitos estão definidas em quatro: a primeira inclui os direitos civis e políticos; a segunda, os direitos econômicos, sociais e culturais; a terceira, os direitos a uma nova ordem internacional; e a quarta consiste na nova categoria de direitos que se referem aos direitos das gerações futuras.

Tal reconhecimento foi e é construído por lutas e conquistas sociais e políticas que visam a melhorar a vida de cada indivíduo. Atualmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerada referência de princípios, normas e valores essenciais para convivência social do ser humano em todos os aspectos civis, políticos, sociais e coletivos que englobam a existência e coexistência humana.

Segundo Bobbio (1992, p.08), o direito se refere a “uma figura deôntica, que tem sentido preciso somente na linguagem normativa. Não há direito sem obrigação; e não há nem direito nem obrigação sem uma norma de conduta”, isto é, o direito implica o reconhecimento de um dever e vice-versa. Neste sentido, os direitos humanos apresentam várias definições, como: 1) aqueles que cabem aos homens; 2) direitos que pertencem ou deveriam pertencer a todos os homens; 3) cujo reconhecimento é necessário para o aprimoramento da pessoa humana e para o desenvolvimento da humanidade.

O reconhecimento dos direitos como proteção destinada ao homem tem seu fundamento nas democracias instauradas na sociedade moderna. Segundo Bobbio (1992, p. 01), existem três momentos importantes para reconhecimento, ampliação e proteção, os quais são indispensáveis para o processo histórico: “direitos do homem, democracia⁷ e a paz”, pois sem eles não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Os direitos do homem são conquistas históricas marcadas por aspectos específicos e gradativos de vários contextos vivenciados na sociedade. Conforme acrescenta Bobbio (1992, p.05):

⁶ Para Tosi (2005, p. 28): “[...] a categorização por ‘geração’ de direitos não seja uma ‘indemonstrável fantasia’, mas corresponda ao efetivo movimento histórico que contribuiu para a afirmação dos direitos humanos”.

⁷ “[...] a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhe são reconhecidos alguns direitos fundamentais [...]” (BOBBIO, 1992, p.01). Para Coutinho (2000, p. 50), “a democracia é sinônimo de soberania popular [...] presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”.

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

A conquista dos direitos, a busca por fundamentação, efetivação e garantia são passos que fazem parte de um processo evolutivo ou linear e contínuo, visto que a transformação do mundo no que diz respeito à sobrevivência humana se constata em sua historicidade. À medida que, enquanto humanidade, avança-se na construção dessa transformação, surge à necessidade de garantia de outros direitos e, ao mesmo tempo, o enfrentamento às violações destes direitos⁸, os quais precisam ser garantidos.

A aquisição e garantia de direitos é de fato um processo que diz respeito à existência humana, ao desenvolvimento humano, às integrações vividas em grupo, à sociedade, à capacidade de engajamento político dos cidadãos em vista da afirmação na prática daquilo que se entende indispensável e inegável à condição humana.

Para Coutinho (2000, p.53), “os direitos são fenômenos sociais, são resultados da história [...] as demandas sociais, que prefiguram os direitos, só são satisfeitas quando assumidas nas pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva”⁹. Assim, os direitos humanos são universais e englobam os direitos de cidadania. Ainda segundo Coutinho (2000, p. 50):

[...] cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

O referido autor ressalta:

[...] a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2000, p. 51).

⁸ Segundo Tosi (2005, p. 30), o aumento as violações de direitos humanos crescem com na “[...] mesma velocidade da assinatura dos tratados e são tão universais quanto às declarações que os proclamam, como denunciam os relatórios das Nações Unidas e das Organizações Não Governamentais e como podemos constatar quotidianamente nosso país”.

⁹ “Os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (COUTINHO, 2000, p.54).

Neste contexto, os direitos de cidadania apresentam, ao longo da história, classificações que são definidas de acordo com os contextos históricos de cada país. No entanto, uma das mais importantes definições que fundamentam a discussão sobre os direitos de cidadania é a divisão conceitual e cronológica que Marshall (1967) delimitou, na Grã-Bretanha, em relação à evolução histórica dos direitos de cidadania, embora tal desenvolvimento cronológico não se consolidou na mesma proporção em outros países, como o Brasil.

Para Marshall (1967), os direitos de cidadania estão divididos em três: civil, político, social. Os direitos civis (século XVIII) são destinados às liberdades do indivíduo no tocante às relações sociais entre estes e o Estado, isto é, são direitos que limitam o poder do Estado; os direitos políticos (século XIX) estão voltados à participação do indivíduo no exercício do poder; e os direitos sociais (século XX) se referem aos direitos que assegurem o mínimo de bem-estar econômico e de segurança ao indivíduo para que este possa viver em sociedade.

Para Coutinho (2000), o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais foram fundamentais para o desenvolvimento da humanidade. No entanto, mesmo com os mais avançados modelos de estado de bem-estar, os direitos sociais não foram plenamente universalizados, pois o simples reconhecimento legal-positivo não garante sua efetividade.

A garantia de satisfação dos direitos humanos está articulada ao atendimento integral, de maneira que os cidadãos tenham acesso universal, embora historicamente uns e outros direitos ganhem expressões e dimensões diferenciadas. Conforme dispõe a Conferência de Viena, de 1993:

Art. 5º. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como, diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais formem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

Com esse reconhecimento, o Estado passa a se responsabilizar pela promoção e proteção através das políticas públicas¹⁰, que passam a ser o principal mecanismo do Estado

¹⁰É através das políticas públicas que o Estado Democrático de Direito, abre-se para a possibilidade da construção de processos democráticos e participativos de decisão e gestão, politizando a relação entre Estado e sociedade (ANDRADE, 2008, p. 31).

na materialização de direitos assegurados. O tópico enfatiza as políticas sociais como estratégias e/ou mecanismos de proteção social desenvolvidas pelo estado capitalista no enfrentamento dos conflitos sociais pelo reconhecimento e garantia dos direitos humanos.

2.2 A EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO ESTADO CAPITALISTA

O surgimento das políticas públicas de proteção social foi gradual e diferenciado entre os países capitalistas. Tal desenvolvimento foi condicionado ao processo de organização e de manifestação dos movimentos da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

As políticas públicas e sociais são consideradas fenômenos sociais, “[...] processos sociais inscritos na sociedade burguesa, deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como sua múltipla funcionalidade no âmbito da totalidade concreta, como princípio estruturante da realidade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 40).

É através das políticas públicas que “[...] o Estado Democrático de Direito abre-se para a possibilidade da construção de processos democráticos e participativos de decisão e gestão, politizando a relação entre Estado e sociedade” (ANDRADE, 2008, p. 31). Essa relação deve ser marcada pela primazia do Estado no processo de reconhecimento e de efetivação das políticas públicas de proteção social que assegurem os direitos dos indivíduos nos diferentes contextos históricos.

Nessa perspectiva, as políticas públicas e os sistemas de proteção social desenvolvidos são mecanismos inseridos no processo de disputa entre o capital e o trabalho, precisamente no tocante à manutenção da força de trabalho, da ordem vigente e do atendimento às necessidades sociais oriundas do processo de produção e reprodução das relações sociais.

[...] as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.51).

As primeiras iniciativas das políticas sociais e dos padrões de proteção social apresentam diferentes arranjos conceituais importantes para a elaboração da ideia de um sistema de regulação pública responsável pela efetivação dos direitos sociais que tem como provedor o Estado.

O Estado assegura as proteções ao indivíduo, mas ao mesmo tempo o fragiliza, pois os sistemas de segurança que desenvolve são interiorizados pelos indivíduos e, moldado pelas regulações estatais, “[...] ele não consegue manter-se de pé, se assim ousamos dizer, sozinho, porque está como que infuso e atravessado pelos sistemas coletivos de seguridade montados pelo Estado social” (CASTEL, 2005, p. 68).

Não obstante, a proteção social não é apenas a concessão de benefícios, mas condição fundamental para que os indivíduos possam permanecer inseridos numa sociedade de semelhantes, entendida como “[...] um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído, porque cada um dispõe dos recursos e dos direitos necessários para manter relações de interdependência (e não somente de dependência) com todos” (CASTEL, 2005, p.92).

O referido autor acrescenta ainda que existem dois tipos de proteção: a civil e a social. A primeira, diz respeito à garantia das liberdades e à defesa da segurança dos bens e das pessoas inseridas no Estado de Direito; e a segunda está relacionada à cobertura dos riscos que possam atingir a sustentabilidade dos indivíduos. Tais proteções são necessárias para que o indivíduo viva em sociedade, devem ser baseadas em “[...] uma sociedade de segurança, porque a segurança é a condição primordial e absolutamente necessária para que indivíduos, desligados das obrigações-proteções tradicionais, possam fazer a sociedade”¹¹ (Idem, p. 15).

A insegurança social e civil apresenta várias situações de risco que comprometem o bem-estar dos indivíduos no tocante à garantia de sua independência social. Isso conduz à criação de um conjunto de leis sociais em diferentes contextos históricos que buscam assegurar aos cidadãos meios que reduzam os riscos sociais. Neste sentido, surge, como dispositivo responsável pelo estabelecimento e desenvolvimento das proteções, o Estado social, que tem como papel “estrangular a insegurança social” através da expansão dos direitos sociais, civis e políticos (CASTEL, 2005).

¹¹ Assim, a “[...] construção de proteções que não se contenta em ratificar as modalidades imediatas do ‘viver com’ é uma necessidade do ser protegido¹¹, e ela tem seu custo”, configurando-se como uma busca infinita (CASTEL, 2005, p. 17).

Diante disso, o estado capitalista tem apresentado várias iniciativas de promoção de políticas públicas e sociais que assegurem essa proteção social. Segundo Pereira (2009), existe um debate que diferencia política social do sistema de estado bem-estar social, conhecido como *Welfare State*.

A política social é entendida como uma política de ação que antecedeu o período do segundo pós-guerra, caracterizada por diferentes formas de intervenção estatal junto às demandas sociais. O *Welfare State* refere ao sistema de proteção social que surgiu após a Segunda Guerra Mundial, institucionalizando o estado capitalista regulador e provedor de benefícios e serviços sociais de inspiração keynesiana, ou seja, sua origem data de meados do século XX.

O modelo de Estado de Bem-Estar apresenta várias características que não são uniformes e homogêneas, variando de um país para o outro. De acordo com Fiori (1998), há três posições fundamentais para compreender tal conceituação: a primeira se refere à proteção social desenvolvida no período caracterizado pelas Poor Laws (1536) até o Plano Beveridge (1601), contexto vivenciado na Inglaterra, onde as ações eram isoladas, sem nenhuma continuidade e tinham por objetivo a manutenção da ordem e o disciplinamento do trabalho. A segunda procede dos países de influência alemã, com as denominadas “políticas sociais”. Tais políticas apresentavam um sistema baseado na contribuição dos trabalhadores, de caráter securitário e compulsório. A terceira corresponde à ruptura entre as políticas sociais antes e pós Segunda Guerra Mundial, momento em que surgiu o *Welfare State* contemporâneo, marcado por um sistema de caráter nacional, universal e gratuito.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo vivia a emergência de vários fatores que contribuíram para o surgimento do *Welfare State*. Dentre eles, destacam-se: a proliferação do padrão de produção fordista; crescimento e manutenção do modelo econômico capitalista; estabilidade da economia internacional; divisão do mundo em duas grandes potências (Estados Unidos e União Soviética); aparecimento do processo organizativo das democracias partidárias e de massa; solidariedade entre os países vencedores e vencidos na Segunda Guerra Mundial, gerando um novo quadro geopolítico; além da expansão dos movimentos organizacionais das classes sociais no processo de lutas por melhores condições de vida e de trabalho, dentre outros (FIORI, 1998).

Neste mesmo contexto, têm-se a propagação das políticas de bem-estar social baseadas no modelo keynesiano¹², que visava a assegurar o pleno emprego e legitimar o Estado como principal responsável pelo equilíbrio econômico. Segundo Pereira (2009), o *Welfare State* era um modelo estatal de intervenção na economia de mercado, o qual se propunha a implantar e gerir sistemas de proteção social de caráter universal e gratuito que garantissem os direitos trabalhistas e a legitimação do capital, embora este sistema apresentasse características diferentes nos diversos países em que foi implantado.

Fiori (1998) destaca as diferentes classificações conceituais sobre o *Welfare State* defendidas por Titmus e Esping-Andersen. O primeiro apresenta três definições: 1) o padrão ou modelo residual, em que a política social era de caráter restrito, temporário e residual, e o Estado só se manifestaria quando as necessidades dos indivíduos não fossem mais atendidas pelo mercado e pela família; 2) o modelo ou padrão meritocrático-particularista, caracterizado pelas políticas sociais que visavam a atender às necessidades do mercado, submetidas à lógica da rentabilidade econômica; e 3) o padrão institucional-redistributivo, que consistia em políticas sociais voltadas para a produção e distribuição de bens e serviços sociais, objetivava garantir de forma universalizada os direitos a todos os cidadãos com base nas necessidades sociais.

A segunda proposta, defendida por Esping-Andersen, classifica-se em três grupos: 1) o *Welfare State* liberal, entendido pelas políticas sociais reguladas pela lógica do mercado, apresentava um modelo assistencial voltado para a população pobre que tinha de comprovar sua condição de pobreza, baseado no princípio da menor elegibilidade; 2) o *Welfare State* conservador e fortemente corporativista, que se refere às políticas sociais como meio de desmobilizar a classe trabalhadora, visando à manutenção dos *status quo* entre as classes¹³; 3) e os regimes socialdemocratas, o sistema universal de seguros a todos os cidadãos, tendo o Estado como principal agente da provisão social (Idem).

Tais classificações são dirigidas aos países desenvolvidos capitalistas, e diferem dos modelos (tipologias) desenvolvidos nos países tidos periféricos, que não tiveram as mesmas bases de sustentação e de consolidação das políticas do Estado de Bem-Estar Social definida pelos autores acima.

¹² O receituário keynesiano contempla a crença, sustentada pelo seu mentor John Maynard Keynes (1883-1946), de que o equilíbrio econômico depende da interferência do Estado (PEREIRA, 2009, p.90).

¹³ No regime conservador-corporativo, o forte não é propriamente a lógica do mercado e a mercadorização da política social, mas a subordinação dos direitos de cidadania ao *status quo* que preserva tradicionais diferenças de classes e de status (PEREIRA, 2009, p.190).

Para Draibe (2003), o sistema de proteção social abrange uma conotação similar ao de Estado (regime de bem-estar social) ou de *Social Policy System*, que significa a proteção contra riscos sociais. Estes sistemas apresentam características específicas de *Welfare State*, denominado de “*Welfare State* desenvolvimentista”, que é subdividido em *Welfare State* desenvolvimentista inclusivo e *Welfare State* desenvolvimentista seletivo. O primeiro consiste nos programas sociais universalistas, os quais mantêm seus imperativos sociais e contribuem para o aprofundamento da democracia; e o segundo estimula o crescimento econômico, limitando suas ações sociais aos segmentos pobres da população.

Assim, as políticas sociais de proteção social se generalizaram nesse contexto marcado por várias concepções teóricas e mudanças econômicas, sociais e culturais que marcam a relação capital *versus* trabalho. No caso do Brasil, estas políticas sociais apresentam características específicas.

2.3 O ESTADO E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

O desenvolvimento das políticas de proteção social brasileiras está atrelado à tardia formação do capitalismo no país, caracterizada por vários elementos, como as desigualdades sociais, a má distribuição de renda, a falta de reconhecimento público no enfrentamento da questão social, elevado índice de pobreza, o não reconhecimento dos direitos de cidadania, dentre outros fatores que contribuíram para a construção de um sistema de proteção diferente dos países europeus.

No Brasil, a preocupação com as sequelas da questão social só ganhou destaque a partir da década de 1930, período em que o Estado, denominado populista, começou a desenvolver políticas públicas e sociais destinadas aos trabalhadores da zona urbana regulamentados pelos órgãos oficiais como forma de melhorar as suas condições de vida e de trabalho.

De acordo com Neves (2002, p. 206), o processo de reconhecimento dos direitos de cidadania e acesso as políticas sociais no Brasil foi caracterizado pela cidadania dual¹⁴, pois “[...] apenas os trabalhadores urbanos com carteira assinada (então, o verdadeiro emblema da

¹⁴ Neves (2002, p.209) afirma que o “processo histórico gestou uma visão dual da cidadania no Brasil, levando a uma incorporação seletiva da população ao seu usufruto”.

cidadania) podiam beneficiar-se destas políticas; o que relegava a uma situação de não-cidadãos os trabalhadores rurais e os trabalhadores do mercado informal”.

A discussão sobre o reconhecimento dos direitos de cidadania no Brasil apresenta particularidades históricas e conjunturais que dificultam a consolidação dos referidos direitos por meios das políticas sociais. Segundo Santos (1979), as políticas sociais brasileiras ficaram conhecidas pela cidadania regulada, políticas caracterizadas pelo assistencialismo, corporativismo, conservadorismo e autoritarismo das ações do Estado junto aos cidadãos inseridos no mercado de trabalho legalizado.

O referido autor define a cidadania regulada como:

[...] conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p.75).

O sistema de proteção social brasileiro se aproxima do modelo meritocrático-particularista defendido por Titmus e do modelo conservador e corporativista de Esping-Andersen, cujo processo de expansão foi marcado por dois momentos históricos: os regimes políticos autoritários em que as políticas apresentam caráter corporativista; e os governos de coalizões conservadoras, caracterizados por políticas com traços assistenciais e clientelistas.

Draibe (2003) afirma que o sistema de proteção social brasileiro está edificado pelo estado desenvolvimentista, o qual vem sendo alterado nos últimos anos por reformas que dificultam a consolidação dos princípios de justiça social. As reformas são identificadas nas diversas mudanças em torno dos princípios, das diretrizes, das estruturas e na organização das políticas econômicas e sociais implementadas pelos governos brasileiros.

Desse modo, o modelo ou regime assumido pelas políticas sociais brasileiras configurava-se do tipo conservador, marcado pela intervenção social do Estado nos setores de fortalecimento do processo industrial e da legitimação capitalista. As iniciativas de intervenção social ficaram restritas, a princípio, aos setores populares urbanos inseridos no mercado formal de trabalho. As principais políticas sociais desenvolvidas, antes da Constituição Federal de 1988, apresentam características semelhantes quanto ao estímulo ao crescimento econômico como mecanismo de fortalecimento do capital.

As primeiras formas de proteção no Brasil foram caracterizadas pelas práticas assistenciais desenvolvidas através de ações caritativas e benemerentes voltadas para alguns grupos da população, como viúvas, órfãos, idosos abandonados, dentre outros. Essas práticas tinham por finalidade prestar socorro àqueles que viviam abandonados nas ruas, nas praças e às vítimas de algumas doenças. As principais entidades responsáveis pelas obras sociais caridosas eram a igreja, as associações de ajudas mútuas, as Santas Casas de Misericórdia, os orfanatos, os mosteiros e outros. Tais obras não se preocupavam com as medidas preventivas, pois seus objetivos tendiam apenas a manter a ordem social. Por conseguinte, a assistência e a repressão estavam interligadas entre si.

O Estado não intervinha na questão social de forma efetiva, a qual ficava a mercê das ações caritativas da igreja, filantrópicas e empresariais. O Estado só se posicionava na manutenção da ordem social através da repressão policial. As principais medidas assistenciais criadas na República Velha foram: a Lei do Acidente de Trabalho (1919); Lei Elói Chaves (1923), conhecida como Caixas de Aposentadoria e de Pensões (CAP's), voltada para os ferroviários; Lei de Férias (1925), Código do Menor (1927) (LUCAS, 2003). Essas medidas estavam destinadas a determinada categoria da população inserida no mercado de trabalho.

O modelo assistencial era “[...] laissezfariano, uma política social na qual nem um mínimo de renda como provisão ínfima, de estilo liberal, era contemplado” (PEREIRA, 2000, p.129). Em outras palavras, configuravam-se como ações mínimas centradas no âmbito urbano, com finalidade de reproduzir a mão de obra empregada e do capitalismo.

De 1930 até 1964, vários acontecimentos decorrentes da crise de 1929 instituíram um novo momento político, econômico e social no Brasil. No campo da política, instaura-se a Era Vargas, marcada por um processo ditatorial, populista e desenvolvimentista, observada principalmente durante a atuação dos mandatos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1950-1954). Na economia, intensificou-se o desenvolvimento industrial, em que ocorre a passagem da economia agroexportadora para a urbano-industrial. No social, o Estado passa a intervir com mais ênfase na chamada questão social, mas de modo restrito. Suas funções foram fundamentadas na situação do trabalho, porém, os direitos sociais existentes eram destinados apenas aos trabalhadores reconhecidos pela lei, o Ministério de Trabalho, criado em 1930 (PEREIRA, 2000).

Naquele período (década de 1930), a questão social deixou de ser “caso de polícia”, mas as políticas sociais continuaram dependendo da política econômica. Isso porque eram

efetuadas pelo Estado “[...] como uma espécie de zona cinzenta, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade [...]” (PEREIRA, 2000, p.130). A questão social era despolitizada pelo Estado e os serviços prestados eram tidos como concessões e favores que tinham por objetivos a legitimação do Estado e a reprodução do capital junto aos segmentos da sociedade.

As medidas de proteção social que mais se destacaram nesse período foram: Legislação Trabalhista; Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP’s) de diversas categorias; Instituição do Salário Mínimo; Legião Brasileira da Assistência (LBA); Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS); nova legislação sobre acidentes de trabalho; Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comercio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI); Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), Os Programas de Desenvolvimento de comunidades; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Estatuto do trabalhador rural; 13º salário; salário-família para o trabalhador urbano; Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), dentre outras.

As políticas sociais estavam articuladas ao modelo econômico de cada governo e aos interesses dos que detinham o capital. Tais políticas davam suporte para a expansão do capital e não para superar os problemas sociais da maioria da população. Dessa forma, visavam apenas ao controle social.

Os serviços sociais oferecidos pelo Estado eram executados pela LBA, como afirma Faleiros (2000, p.46):

Em 1942, foi criada Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira dama, para atender às famílias de pracinhas envolvidas na guerra. Mas depois de 1946, passa a dedicar-se à maternidade e a infância [...] buscava a legitimação do Estado junto aos pobres. Na distribuição de benefícios sociais predominavam o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosa, com ações de primeira dama.

Os serviços prestados naquele período tinham um cunho assistencial muito forte e fragmentado, encaminhados a uma pequena parcela da população pobre.

A década de 1940 foi caracterizada pelo fim da ditadura de Vargas e o início do processo de democratização, intensificado pelo populismo do governo junto à população através de concessões sociais e trabalhistas que visavam à reprodução e legitimação do processo de industrialização e do capital.

No tocante ao desenvolvimento do sistema capitalista, aos modelos de produção, econômico e social da época, o Brasil vivenciava um contexto marcado por diferentes situações políticas, econômicas, sociais e culturais que não conseguiram acompanhar a expansão do Capitalismo mundial desencadeada dessa década até meados dos anos 1970, conhecidos como “30 anos gloriosos” de desenvolvimento, presenciados nos países desenvolvidos, que buscavam implementar e consolidar o padrão de produção taylorista-fordista e o modelo keynesiano.

A proposta keynesiana visava à proteção social que assegurasse o pleno emprego às diversas categorias de trabalhadores, baseando-se num certo padrão salarial, intermediado pelas representações sindicais (IAMAMOTO, 2005). Este tinha como o principal objetivo a reprodução da força de trabalho dos trabalhadores, concomitantemente, do sistema capitalista.

Nas décadas de 1950 e 1960, o Brasil foi caracterizado pela fase desenvolvimentista, com abertura para o capital estrangeiro, tendo em vista a modernização do país com base em novas tecnologias. De meados da década de 1960 até os primeiros anos da década de 1980, o Brasil foi marcado por um novo período de ditadura, agora, governado pelos militares.

A Ditadura Militar (1964-1984) foi um regime caracterizado pela tecnocracia com centralização do poder, repressão, racionalização burocrática, supremacia do saber técnico sobre a participação popular, cooptação dos direitos civis e políticos, desmonte das organizações sindicais e populares, poder concentrador e excludente, aumento da pobreza, da inflação, negação do direito de liberdade de expressão, dentre outras limitações. Tais questões tinham como pressuposto a ideologia do crescimento econômico e segurança do país com ajuda do capital internacional.

No Brasil, durante o período da Ditadura Militar, mais precisamente na década de 1970, as políticas sociais e previdenciárias ganham visibilidade com estratégias de controle, de crescimento e de legitimação do sistema capitalista e do regime militar, no tocante à manutenção do poder. Dentre as políticas sociais, destacam-se: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Fundo do Trabalhador Rural da Previdência Social (FUNRURAL); Programa de Integração Social (PIS); Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)¹⁵; renda mensal vitalícia para os idosos com mais de 70 anos; Ministério da Previdência e Assistência Social; I

¹⁵ O PIS e o PASEP foram unificados no governo de Geisel (1974-1979).

e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) ou Pacote de Abril; instituição de nova política salarial, dentre outras medidas (PEREIRA, 2000).

As políticas sociais evidenciavam uma forma tecnocrática, conservadora, uniformizada e centralizada pela Previdência Social. Suas práticas complementavam a economia, a qual se firmava como meio de acumulação de riqueza. Em outras palavras, as principais políticas tinham um caráter de assistência e repressão ao mesmo tempo. Por exemplo, expandiam alguns direitos sociais (a maioria era previdenciária), mas mantinham cooptados os direitos políticos e civis da população. Essas medidas pretendiam manter o controle do regime militar, a manutenção da força de trabalho e a expansão do capital.

Ainda neste contexto histórico, o mundo presenciava e vivia a eclosão da crise do capital, depois de três décadas de crescimento. Os principais fatores que contribuíram para a crise foram estagnação econômica, elevação da inflação, surgimento de novas potências no cenário mundial e montagem de um novo padrão de industrialização que se contrapôs ao padrão de produção taylorista-fordista vigente, o qual entrou em decadência levando junto o modelo *Welfare State*, baseado no modelo keynesiano. Tal conjuntura ocasionou retrocesso no modelo de acumulação, produção e de bem-estar social até então vigente, provocando inúmeras transformações nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que atingiram o mundo e, principalmente, os países periféricos que não possuíam uma estrutura consolidada, a exemplo do Brasil.

Os governos brasileiros continuavam com as concessões via políticas sociais focalizadas de controle às manifestações sociais e populares, enquanto os países desenvolvidos buscavam estratégias de enfrentamento à crise. A solução encontrada foi implantação de um padrão de acumulação e produção, baseado na flexibilização neoliberal e no modelo desenvolvido pelo Japão, denominado toyotismo.

Segundo Iamamoto (2005. p.31), o novo modelo tem como propósito os seguintes objetivos:

[...] flexibilidade no processo de trabalho, em contrapartida à rigidez da linha de produção, da produção em massa e em série; uma flexibilidade do mercado de trabalho que vem acompanhada da desregulamentação dos direitos do trabalho, de estratégias de informatização da contratação dos trabalhadores; uma flexibilidade dos produtos, pois as firmas hoje não produzem necessariamente em série, mas buscam atender as particularidades das demandas dos mercados consumidores e uma flexibilidade dos padrões de consumo.

A referida reorganização do capital e do processo produtivo deu origem a várias mudanças no âmbito do Estado, do mercado e da sociedade. As principais transformações estão atreladas à privatização de empresas estatais, desregulamentação dos direitos trabalhistas, desmontagem do setor produtivo estatal, redução de gastos sociais e da intervenção do Estado na economia, provocando a reestruturação da produção e do trabalho, a globalização dos mercados e a internacionalização da economia.

Essas transformações repercutem no cenário mundial e brasileiro através do aumento do desemprego estrutural, da pobreza, da violência, da fragmentação da produção e da precarização da mão-de-obra, da desmobilização dos movimentos sociais, da perda de direitos conquistados, da destruição do meio ambiente etc.

Em meados de 1970 e início de 1980, o Brasil foi atingido por vários problemas sociais e manifestações desta ordem, oriundos do aumento do índice de pobreza, crescimento da inflação, insatisfação popular, esta manifestada por meio de inúmeras mobilizações e greves contra os governos, comandadas pelos novos movimentos populares, estudantis, dos metalúrgicos do ABC, das mulheres, dos trabalhadores. Diante disso, as políticas sociais são intensificadas como estratégias para responder ao descontentamento da sociedade civil, de modo a manter o poder e o controle nas mãos dos militares, conforme afirmam Behring; Boschetti (2006, p.137):

[...] se impulsionavam políticas públicas menos restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando como um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar.

Semelhante ao pensamento das referidas autoras, Pereira (2000, p.144) afirma que “[...] foi nesse contexto que a política social¹⁶ passou a ser estrategicamente intensificada, não como resposta conscienciosa as necessidades sociais, mas como uma via de reaproximação do Estado com a sociedade”. A intervenção do Estado tinha por objetivo conter as pressões sociais e fortalecer o governo no poder.

¹⁶Segundo Sposati (1992, p.33), a política social é também “um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições que a relação capital –trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho, ou, ainda, que cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação –subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessa relação”.

Até então, a assistência social¹⁷ não era reconhecida como uma política pública cujo objetivo era garantir os direitos sociais. Àquele período, os órgãos governamentais apresentavam poucas políticas sociais que atendessem as necessidades sociais daqueles que estavam de fora do público focalizado pela previdência social.

Mesmo com a repressão e a censura impostas pela Ditadura Militar, as mobilizações da sociedade civil foram intensas. Isso levou o governo a promover iniciativas de abertura política a partir 1974, destacando-se a Lei Federal nº. 6.683, de 28 de agosto de 1979, promulgada pelo presidente Figueiredo, que reconstituiu os direitos políticos e civis aos cidadãos, suspensos desde o início do regime ditatorial.

A insatisfação social se intensificou na década de 1980, canalizada por diferentes reivindicações e manifestações oriundas de vários setores da sociedade civil, como partidos políticos, igrejas, entidades científicas, estudantes, imprensa, sindicatos de trabalhadores, universidades, associações, dentre outros, objetivando a eleição direta para presidente da República. A manifestação popular mais expressiva foi à “Campanha Diretas Já”, que reuniu milhares de pessoas em todo o país. Mesmo com essas manifestações, o processo eleitoral foi indireto, elegendo, em 15 de Janeiro de 1985, Tancredo Neves¹⁸ como presidente e José Sarney como vice-presidente. Com o falecimento do primeiro, este assumiu a Presidência da República do Brasil.

O Brasil vivenciava um período de inúmeros problemas sociais decorrentes da fome, da desnutrição, da falta de moradia, das péssimas condições de saúde, educação etc. As más condições eram agravadas pelos impactos da inflação e das desigualdades sociais que assolavam o país.

O governo de José Sarney (1985-1989) elaborou um plano de combate à inflação, conhecido como Plano Cruzado. Este tinha como medidas o congelamento dos preços das mercadorias, extinção do cruzeiro e a criação de uma nova moeda – o cruzado–, fim da correção monetária e congelamento dos salários. A euforia do Plano Cruzado durou pouco, sendo substituído pelo plano Cruzado II, denominado como Plano Bresser, Plano de Verão, também sem sucesso (CONTRIM, 2005).

¹⁷De acordo com Behring; Boschetti(2006, p.136):“a Ditadura Militar tratava a “Questão Social” através de um “mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam. Nesse quadro, houve um forte incremento da política social brasileira”.

¹⁸ O Presidente eleito Tancredo Neves não tomou posse do cargo, pois foi atingido por problemas de saúde, falecendo pouco tempo depois, aos 21 de abril de 1985.

As principais iniciativas sociais deste governo destinadas ao combate da pobreza foram: a política emergencial de alimentação; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa de Suplementação Alimentar (PSA); o Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC); e a instituição do seguro-desemprego (PEREIRA, 2000).

Para Behring; Boschetti (2006, p.144): “neste período, mantém-se o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira, subsumida à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social”. O Governo Sarney criou grupos de trabalho para “repensar” as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social”, objetivando reestruturar as políticas sociais. No entanto, estas propostas não foram implementadas. Ainda segundo as autoras, algumas das propostas foram congregadas ao processo de elaboração da Constituinte de 1988, as quais contribuíram para construção da política de seguridade social.

Somente com a Constituição Federal do Brasil, em 1988, a política de proteção social ganha novas orientações baseadas em princípios universalizantes, de responsabilidade pública e gestão democrática. Processo marcado pela ampliação dos direitos, sobretudo no campo da seguridade social, que engloba as áreas de saúde, previdência e assistência social.

2.4 A POLÍTICA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A década de 1980 foi marcada pelos últimos anos de regime ditatorial brasileiro e pela crise do modelo econômico mundial, que repercutiu através da recessão econômica, elevados índices de inflação, crescimento das desigualdades sociais, da pobreza, da dívida interna e externa do país, além das inúmeras manifestações sociais e populares que reivindicavam por melhorias de vida e pelo processo de (re) democratização do país.

No de crise econômica se destaca o movimento de elaboração da nova Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, baseada em um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são: “a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político”. Além disso, dispõe no artigo 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, reconhecendo, assim, a igualdade de todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país em relação aos direitos e deveres ali descritos (BRASIL, 1998).

Com a Constituição de 1988, os direitos de cidadania são reconhecidos como conquistas dos sujeitos sociais, que devem ser assegurados pelo Estado. Os direitos de proteção social aos indivíduos foram inseridos no campo da Seguridade Social¹⁹, que compreende um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1998, p.121).

Os direitos à saúde, à previdência e à assistência social estão reconhecidos e promulgados nos artigos 194 a 204 da referida constituição, cujos principais objetivos são:

- I- universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento;
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.98) (BRASIL, 1998).

Nessa perspectiva, a Seguridade Social deve ser financiada por toda a sociedade com recursos provenientes da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal e de outras contribuições sociais definidas no artigo 195 da referida carta. O objetivo é programar a proteção integral ao cidadão através da cobertura das políticas sociais de saúde, previdência e de assistência social, assegurando os direitos sociais por meio da intervenção estatal frente à responsabilização do atendimento às necessidades sociais da população.

Em relação à política de assistência social, esta tem seus direitos reconhecidos nos artigos 203 e 204 da Constituição, a qual delimita público alvo, objetivos, diretrizes,

¹⁹De acordo com Boschetti(2002, p.8-9), a “seguridade social não se confunde e nem é sinônimo de welfare state, Etat Providence ou Sozialstaat, mas é parte integrante, e mesmo elemento fundante e constituinte de sua natureza, bem como de sua abrangência; tal constatação indica que a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado; 2) a seguridade social também não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar uma expressão brasileira); pelo menos três elementos estão presentes: seguros, assistência médica e auxílios assistenciais, ainda que os termos possam ser diferentes em cada país; tal constatação também aponta que, para entender a seguridade social, é imprescindível compreender sua configuração, ou delimitar os benefícios ou políticas que a integram; 3) a precisão conceitual da seguridade social requer a superação das análises fragmentadas ou parcializadas das políticas que a compõem; a compreensão de suas propriedades internas, bem como de seu significado na conformação do Estado social pressupõe investigar os elementos que definem o caráter dos direitos, assim como o tipo de financiamento e forma de organização”.

financiamento e organização administrativa entre as instâncias governamentais e a participação da população na organização das políticas e ações de assistência social²⁰. Ela foi reconhecida como uma política pública que tem por objetivo garantir os direitos sociais, considerando, seu caráter ético fundamentado na dignidade humana, na equidade e na universalidade. Essas são as principais inovações instituídas pela Carta Maior, a qual dispõe: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1998).

As principais mudanças ocorridas na concepção de assistência social a diferencia das demais práticas sociais até então prestadas, as quais eram tidas como ações e serviços de cunho privado e não como uma política pública que tem o Estado como principal provedor de direitos, como afirma o artigo 1º da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizadas através de um conjunto integrado de ações de iniciativas públicas e da sociedade para garantir um atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p.07).

A inserção da assistência social como política social na área da seguridade social constituiu um avanço em garantias legais para efetivação do sistema de proteção social, através da LOAS, da PNAS e do SUAS, por meio das Normas Operacionais Básicas NOB/SUAS/2005 e NOB/RH/2006.

A LOAS só foi criada cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ela tem por finalidade regulamentar os artigos 203 e 204 da constituição, a qual define a assistência social como uma política de seguridade social garantidora de direitos de cidadania. Está fundamentada na necessidade de assegurar o que foi reconhecido na Carta Maior, transformando os direitos declarados em direitos assegurados. Também busca “definir, detalhar e explicitar” a natureza dos direitos no campo da assistência social, destacando a área de abrangência, competência, organização, financiamento (recursos), beneficiários, programas, projetos, benefícios e os serviços que garantam o acesso aos direitos de assistência social por parte dos cidadãos (BRASIL, 1993).

²⁰Assistência social configura-se “através de seus programas [...] o conjunto de práticas que o estado desenvolve direta e indiretamente, junto às classes subalternizadas [...]” (SPOSATI, 1992, p.64).

De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da LOAS, preconiza-se que:

[...] a assistência social deve ser realizada de forma conjunta com outras políticas setoriais tendo por finalidade enfrentar as situações de pobreza, visando à garantia dos mínimos sociais atendendo as demandas sociais de forma que os direitos sejam universalizados (BRASIL, 1993, p.219).

Dessa forma, a assistência social é um direito não contributivo, materializado na organização de programas, projetos, benefícios e serviços, os quais se diferenciam por possuírem características inerentes. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, é um benefício pessoal e intransferível, condicionado à existência e à comprovação da situação de necessidade da pessoa idosa e da pessoa com necessidades especiais, conforme dita a LOAS.

Quanto à organização da assistência social, a referida lei propõe uma gestão descentralizada e participativa entre as esferas federal, estadual, municipal, Distrito Federal e a sociedade civil, com a criação do Conselho de Assistência Social para fortalecer o controle social sobre recursos assistenciais e evitar práticas clientelistas, paternalistas e assistenciais que dificultam a efetivação dos direitos sociais.

No campo do financiamento, a lei solicita a construção do Fundo de Assistência Social (FAS) com orientação e controle do Conselho de Assistência Social (CAS) e do Plano de Assistência Social como condição de repasse de recursos do Governo Federal para os municípios, estados e Distrito.

Mesmo com a promulgação LOAS, a política de assistência social enfrentou desafios quanto à sua implementação durante os anos de 1990, principalmente em relação à materialização dos serviços, programas, projetos e benefícios previstos.

Em 1998, foi elaborada a primeira versão da PNAS, a qual não obteve repercussão nacional. Apenas em dezembro de 2003, após dez anos da LOAS, intensificaram-se inúmeras discussões voltadas para o processo de reestruturação desta política.

Essas discussões proporcionaram a participação de diversos órgãos governamentais, não governamentais e da sociedade civil na construção de uma nova proposta de gestão para a política de assistência social brasileira. Esse processo resultou na criação da PNAS, instituída pela Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004, considerada a principal deliberação da IV Conferência Nacional da Assistência Social.

A PNAS tem por objetivos a consolidação dos direitos sociais reconhecidos na LOAS e a implantação e implementação do SUAS, que está baseado nos seguintes princípios

democráticos: universalidade, supremacia de atendimento às necessidades, respeito, dignidade, igualdade e divulgação dos benefícios, programas, projetos assistenciais, dentre outros fundamentos.

Essa Política está de acordo com as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS. Ela visa à promoção dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social (básica e especial) e tem por finalidade atender a quem dela necessitar, contribuindo para a diminuição da exclusão social com a inclusão e igualdade dos benefícios e com acesso aos bens e serviços socioassistenciais, de modo a assegurar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários daqueles que estão em situação de vulnerabilidade e risco social.

Além da garantia da proteção social, a PNAS e a NOB/SUAS²¹ vêm apontando caminho para a implementação do SUAS, novo modelo de gestão das ações socioassistenciais quanto aos aspectos estruturais, administrativos e territoriais. Os principais objetivos do SUAS são a descentralização político-administrativa, a universalização do sistema e a estruturação das ações em rede articuladas às demais políticas públicas. Busca a organização das ações socioassistenciais em todo território nacional, numa gestão descentralizada, participativa e compartilhada (BRASIL, 2005). De acordo com a PNAS, o SUAS vem para “[...] materializar o conteúdo da LOAS, cumprindo num tempo histórico dessas políticas as exigências para as realizações dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e de inclusão social” (BRASIL, 2004, p.32).

O SUAS tem por finalidade definir e organizar os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política da assistência social, possibilitando a normalização dos padrões e serviços e a qualidade no atendimento, apontando os indicadores de avaliação dos resultados, nomes dos serviços e das redes socioassistenciais e os eixos estruturantes (BRASIL, 2004) numa perspectiva de proteção social a partir das necessidades socioassistenciais da população.

O sistema tem como preceitos: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa; territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade

²¹ Instituída pela Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, a NOB/SUAS estabelece o conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da assistência social e a transição do antigo para o novo modelo, o qual deve ser seguido pelo MDS, no tocante a elaboração, execução e avaliação dos programas, projetos, benefícios e serviços de assistência social.

civil; financiamento; controle social; participação dos usuários nos conselhos; política de recursos humanos; informação; monitoramento; e avaliação (BRASIL, 2005).

A construção histórica do SUAS é fruto de lutas e iniciativas por parte da sociedade civil e dos gestores governamentais que permitiu a organização de um sistema público, tripartite e com a sociedade civil, comprometido com o desenvolvimento humano e social, com vistas à superação das desigualdades sociais e à inclusão dos excluídos ao acesso das ações socioassistenciais e dos direitos sociais.

A proteção social da política de assistência social brasileira tem suas funções atreladas ao conjunto de ações, cuidados, benefícios e auxílios que visam a reduzir e prevenir os impactos das desigualdades sociais e naturais que compõe o desenvolvimento do indivíduo e de sua família nos diversos aspectos – psíquico, biológico, social, cultural. Seus princípios e garantias são fundamentados nos direitos de cidadania e no desenvolvimento humano, como: centralidade familiar; territorialização; proteção proativa; integração à seguridade social; integração às políticas sociais e econômicas; segurança de acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio familiar, comunitário e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2005).

Apesar dos avanços políticos assegurados na Constituição, na LOAS, na PNAS e nas NOB/SUAS e NOB/RH, a política de assistência social ainda não foi de fato concretizada como está prevista nas legislações.

Um dos impasses para a efetivação desta política no Brasil é a falta de compromisso e de investimento dos governos na área social, principalmente após a adesão às políticas de ajuste do neoliberalismo, a partir da década de 1990. No tópico a seguir, destacamos as principais políticas sociais dos governos durante a última década do século XX e a primeira década do século XXI.

2.5 O ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL NO BRASIL

A partir da década de 1990, as conquistas da Constituição são atingidas por diversas dificuldades e desafios no tocante à concretização da garantia dos direitos sociais e de sua ampliação. Tal contexto histórico foi caracterizado pela abertura política e econômica do país ao novo modelo econômico, o neoliberalismo, que prioriza o interesse do capital,

especialmente o internacional. Esse modelo de economia globalizada e especulativa é marcado por reformas estatais, intervenção do mercado na economia, ajustes fiscais, redução dos gastos públicos— em particular na área social – e privatizações de empresas públicas.

Aumento do desemprego, redução dos direitos trabalhistas, crescimento do mercado informal, precarização da mão-de-obra são algumas das mudanças negativas oriundas da política neoliberal para os trabalhadores.

As políticas sociais adotadas pelos governos de inspiração neoliberal se apresentam

[...] conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredadas pelos caminhos das privatizações para os que podem pagar, da focalização / seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado (BEHIRING; BOSCHETTI, 2006, p.184).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país vivenciou um novo processo eleitoral, após 30 anos sem eleição direta para presidente, o qual elegeu Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1992; 1993-1994, respectivamente). As principais propostas de governo eram combater os marajás²², modernizar a administração pública, privatizar empresas estatais, combater monopólios, abrir os mercados do país para a concorrência internacional, desburocratizar as regulamentações econômicas e combater a inflação. Destacamos a seguir as principais iniciativas deste governo no tocante ao sistema de proteção social.

2.5.1 O sistema de proteção social nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco(1990-1992; 1993-1994)

Fernando Collor de Mello foi o primeiro governante brasileiro a adotar a política neoliberal, responsável pela abertura do mercado para economia internacional. Seu governo foi marcado por profundas reformas no campo das instituições estatais: plano econômico de combate à inflação baseado no bloqueio das contas e aplicações financeiras nos bancos; substituição da moeda em circulação, Cruzado, pelo Cruzeiro; subordinação da Previdência Social ao comando Ministério do Trabalho; Instituto Nacional de Médica da Presidência

²² Os marajás eram aqueles funcionários com altos salários que desfrutavam das mordomias do serviço público.

Social (INAMPS)²³, com o Ministério da Saúde; demissão de muitos trabalhadores embasada no discurso da reforma administrativa do Estado; resgate e reforço de práticas antigas de oposição ao Direito (clientelismo, assistencialismo etc.); rejeição ao modelo de seguridade social reconhecido na Carta Magna, vetado o Projeto de Lei que regulamentava apolítica de assistência social no país, a LOAS e alguns benefícios previdenciários.

Assim, as poucas políticas sociais efetuadas pelo governo de Fernando Collor de Mello eram seletivas e focalistas (PEREIRA, 2000), marcado também por várias denúncias de fraudes e de corrupção que levaram a Câmara dos Deputados a instituir uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a função de investigar as eventuais irregularidades. Tal situação provocou a insatisfação da maioria da população, manifestada por vários protestos, dentre eles os “caras pintadas”, movimento que exigia o *impeachment*, o qual foi decidido aos 29 de setembro de 1992.

Itamar Franco assume o poder aos 02 de outubro do mesmo ano. O país continuava imerso nos problemas socioeconômicos: persistência da inflação, recessão econômica, altos índices de concentração de renda, desemprego, pobreza.

A implantação do Plano Real tinha por finalidade controlar a inflação, estabilizar a economia e instituir uma nova moeda, o real. Na área social, o novo presidente aprovou a LOAS, em dezembro de 1993, liberou recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Além destes, houve a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁴, o reajuste nos benefícios previdenciários de aposentadorias e o Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida (PCFMV)²⁵.

²³O INAMPS foi criado pelo regime militar em 1974, hoje é o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e tinha a finalidade de prestar atendimento médico aos que contribuía com a previdência social. O INAMPS só foi extinto em 27 de julho de 1993.

²⁴ Benefício de Prestação Continuada, implementando em 1996 através da LOAS, representa uma transferência monetária mensal, no valor de um salário mínimo. É um benefício pago a pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e as pessoas com deficiências, consideradas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Esse não se configura como renda, e tem como critérios de inclusão a comprovação da renda familiar mensal per capita inferior a ¼ do salário mínimo dentre outros.

²⁵ O PCFMV foi criado em 1993 numa parceria entre sociedade civil e governo, tendo como base os princípios: “a solidariedade privada, a parceria entre Estado, mercado e sociedade civil e a descentralização da provisão social” (PEREIRA, 2000, p.166). Seu principal instrutor foi o sociólogo Herbert de Souza, conhecido como “Betinho”.

2.5.2 O Sistema de Proteção Social no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Novo processo eleitoral elege Fernando Henrique Cardoso para o mandato de 1995 a 1999. Seu governo deu continuidade à política neoliberal através de manutenção dos baixos índices de inflação, estabilidade macroeconômica, redução dos gastos sociais, dentre outras condições de fortalecimento à entrada do capital estrangeiro no país.

A dívida externa brasileira foi marcada pela sua ampliação, processo que ocasionou o desequilíbrio das contas externas, dentre outros problemas correlacionados. A economia ficou a serviço dos investimentos internacionais, contribuindo para o desaceleramento do processo industrial. Isso provocou aumento do desemprego, do trabalho informal, e o desaparecimento de várias empresas nacionais que não suportaram a concorrência dos produtos estrangeiros.

FHC, como ficou conhecido seu governo, deu ênfase à política de desmonte e flexibilização dos direitos trabalhistas e sociais com o fechamento da Legião Brasileira de Assistência (LBA); o incentivo ao processo de privatização do patrimônio público; o estímulo à terceirização dos serviços; a manutenção de salários congelados e baixos etc.

Para a área social foram criados programas como: Comunidade Solidária²⁶; Renda Mínima; combate a desnutrição infantil. Foram implementados o BPC, o Seguro Desemprego e o Programa Vale Cidadania²⁷.

Com sua reeleição para o mandato 1999-2002, implantou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)²⁸; o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação (Bolsa Escola)²⁹; o Bolsa-Alimentação³⁰; Programa Agente Jovem de Desenvolvimento

²⁶ Criado em 1995, este “tinha por finalidade a tarefa de estabelecer a forma de atuação na área social do Governo” (COUTO, 2008,p.149).

²⁷ Instituído em 1996 pelo Governo Federal em alguns estados e municípios, esse teve como público-alvo crianças que estavam trabalhando em corte de cana e em carvoarias, posteriormente, substituído pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

²⁸ O PETI direcionando as famílias com renda per capita familiar de até ¼ salário mínimo, com crianças/adolescentes entre 07 a 15 anos de idade submetidos a qualquer forma de trabalho, tendo por objetivo erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas urbanas e rurais, possibilitando a estes frequentarem e permanecerem na escola, além de participarem de ações sócio-educativas (SILVA,2006, p.98).

²⁹ A Bolsa Escola substituiu o PGRM, apresentou no seu discurso um caráter universal, destinado para as famílias com renda per capita de meio salário mínimo. O valor recebido pelas famílias era de R\$ 15,00 por cada criança e adolescente na faixa etária de 06 a 15 anos, sendo permitidas no máximo três crianças por famílias, totalizado um valor de R\$45,00. Esse apresentava como objetivos: possibilitar o acesso e a permanência das crianças e dos adolescentes na escola; reduzir a evasão e repetência escolar; contribuir para o combate do trabalho infantil, dentre outros (idem, 2006, p.102-106).

Social e Humano³¹; e o Auxílio-Gás³². Os programas referenciados são caracterizados pelo caráter compensatório e pontuais, principalmente os programas de transferência de renda que visavam à diminuição da pobreza e da miséria.

Segundo o então presidente, os programas de transferência de renda fazem parte de um novo eixo da “[...] Política Social Brasileira” denominada de uma “grande rede nacional de proteção social” (SILVA, 2006) que compreende um conjunto de programas destinados aos indivíduos ou às famílias de baixa renda, visando a protegê-las nas diferentes circunstâncias de risco e vulnerabilidade social.

Esse discurso é contraditório, pois na prática o governo deu prioridade às políticas de proteção ao capital, deixando o âmbito social a mercê de políticas de ajustes não universais, seletivas e pontuais. Além disso, incentivou campanhas de solidariedade por meio do trabalho voluntário da sociedade civil no atendimento das necessidades sociais da população desprovida de seus direitos fundamentais. O contexto foi marcado também pelo surgimento do chamado terceiro setor, composto pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), pelas Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL), por novas instituições de caridade e filantrópicas. Momento em que o Estado passa a transferir parte de suas funções para estes segmentos da sociedade civil.

Deste modo, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram marcados por iniciativas que fortaleceram a política econômica proposta pelo os organismos internacionais, deixando as políticas sociais em segundo plano.

2.5.3 O sistema de proteção social na Era de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

O ano de 2002 marcou a história brasileira por ser o ano da eleição de um candidato esquerdista, Luiz Inácio Lula da Silva, para ocupar o cargo de Presidente da República (2003-2010), que deu início a uma conjuntura de grandes perspectivas de um novo Governo baseado nos princípios democrático, popular, anti-conservador, de ampla articulação com as classes sociais e trabalhistas e de projeções para efetivação do sistema de proteção social já

³⁰ Seu principal objetivo era reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil, o público-alvo famílias com crianças de 06 meses a 06 anos. O benefício correspondia até três bolsas-alimentação por famílias no valor de R\$ 15,00, chegando até R\$ 45,00.

³¹ Será discutido mais adiante.

³² Voltado para atender as famílias pobres, priorizando aquelas já inseridas nos programas sociais ou com renda de até meio salário mínimo. O valor do benefício era de R\$ 7,50 a cada mês.

homologado. A seguir, as principais políticas governamentais do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, de janeiro de 2003 a dezembro de 2010.

O primeiro governo de Lula (2003-2006) deu prosseguimento à política econômica cambial volátil, de contração de investimentos produtivos e altas taxas de juros que ocasionaram momento favorável ao capital financeiro, proporcionando a elevação do lucro dos capitalistas rentistas (BRAZ, 2004).

No campo social, ampliaram-se os programas de transferência de renda, fundamentado no discurso de centralização de políticas sociais de combate à pobreza, com destaque para o Programa Fome Zero³³ (2003), dirigido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome no Brasil (MESA), extinto no final de 2003. Em sua substituição, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, do Ministério da Assistência Social e da instituição da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional³⁴. O governo ainda elaborou e aprovou a PNAS³⁵ (2004) e implantou o SUAS por meio da NOB/SUAS.

Outra medida de destaque foi o aumento dos recursos orçamentários³⁶ para ampliação dos programas de transferência de renda, unificando os quatro programas federais (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação) no conhecido Bolsa-Família, sancionado pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

Tal programa é destinado às ações de transferência de renda às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, e é composto pelo Benefício Básico e Variável. O primeiro correspondia, em 2004, ao valor de R\$58,00; e o segundo, de R\$ 18,00. Cada família cadastrada poderia receber até três benefícios variáveis, dependendo do número de crianças/adolescentes, totalizando o valor máximo de R\$112,00 (BRASIL, 2004).

³³ Considerado o carro chefe dos programas sociais do governo LULA, destaca-se por combinar ações emergenciais que tem por objetivo garantir o acesso de pessoas famintas a alimentos, através de iniciativas voltadas para o crescimento da oferta de emprego, crescimento da produção, da redistribuição de renda, da reforma agrária, visando diminuir com a pobreza e estimular a produção de alimentos. (SILVA, 2006, p.119-130).

³⁴ A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ficou responsável também pelo apoio as Comunidades Quilombolas; Cisternas; Cozinhas Comunitárias; Programa de Restaurantes Populares; Programa Nacional de Banco de Alimentos; Carteira Indígena; Programa Cartão Alimentação; Programa de Aquisição de Alimentos; Agricultura Urbana e Programa de Educação Alimentar e Nutricional.

³⁵ A Política Nacional de Assistência Social teve sua primeira versão em 1998.

³⁶ No entanto, estes investimentos não conseguem atingir e efetivar os princípios que norteiam a Política de Assistência Social, pois ainda são programas seletivos e focalizados.

Atualmente, os valores variam de R\$ 32,00 até R\$ 242,00, definidos pela renda mensal e o número de crianças/adolescentes existentes na família. O valor do benefício básico do Programa Bolsa Família corresponde R\$70,00; o variável é de R\$ 32,00; o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) é de R\$ 38,00; e o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é calculado caso a caso.

O principal programa social do governo é considerado uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo. No entanto, é preciso entender que a renda dele proveniente não tem por finalidade substituir o sistema de proteção social, mas complementá-lo. É uma medida de transferência de renda pontual, focalizada e provisória, que não constitui um direito universal, podendo ser alterado conforme as mudanças políticas e econômicas.

Ainda nesta etapa, o Governo Lula criou: Programa Universidade para Todos (ProUni), em 2003; Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), em 2005; integração do PETI ao Bolsa Família, em 2006; Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; de acesso à alimentação; de incentivo à construção de cisternas; Luz para Todos; Brasil Quilombola, dentre outros programas.

Em 2006, Lula foi reeleito para a gestão 2007 a 2010, continuando seu projeto governamental. As políticas sociais permaneceram voltadas ao combate da pobreza e da miséria.

Segundo o Plano Plurianual de Planejamento Federal de 2008 a 2011, na área social, o governo se propôs a incentivar o crescimento econômico, promovendo a inclusão social e redução das desigualdades sociais entre as regiões. Suas principais ações são desenvolvidas em três eixos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2008).

Merecem destaque as propostas da Agenda Social³⁷, entendida como um conjunto de ações prioritárias destinadas à população mais vulnerável, visando a ampliar e garantir os direitos fundamentais. Além disso, define que a gestão deve ser integrada entre as três esferas governamentais.

³⁷ A Agenda Social foi construída em 2007, sob a coordenação da Casa Civil com a participação de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e de órgãos setoriais com iniciativas na área social. Esta tem por objetivos reduzir a desigualdade social; consolidar uma política de garantia de direitos; buscar a gestão integrada das políticas; e incentivar a pactuação federativa entre as três esferas governamentais. A Agenda Social propõe ações para oito campos de atuação, que são: 1) redução das desigualdades; 2) Juventude; 3) Direitos de cidadania; 4) Cultura; 5) Educação; 6) Saúde; 7) Segurança; 8) Territórios da cidadania (IPEA, 2008).

A Agenda Social propõe várias ações voltadas à redução das desigualdades sociais e que enfatizam a ampliação dos benefícios do Programa Bolsa Família com a inclusão do Benefício Variável Jovem (BVJ), destinado aos adolescentes com 16 e 17 anos; maior incentivo a geração e oportunidade para as famílias pobres urbanas e rurais, através de iniciativas de promoção ao acesso a água, alfabetização de jovens e adultos, construção de cisternas e outras; bem como ampliação dos serviços socioassistenciais por meio da expansão do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF)³⁸, com o aumento da rede de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e de Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2008).

Outras iniciativas desenvolvidas no segundo mandato do presidente LULA foram à realização da VI e VII Conferência Nacional de Assistência Social (2007 e 2009, respectivamente), as quais definiram metas que assegurem a proteção social pelo SUAS; ampliação do co-financiamento entre as esferas de governo; implantação do Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte e do Cadastro Nacional de Adoção; instituição do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (SINASE); o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; criação do Disque-Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Programa Nacional da População Negra; implementação do Programa BPC na Escola³⁹; reformulação do ProJovem (2007), denominado atualmente como ProJovem Integrado (com quatro modalidades⁴⁰: o ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador, ProJovem Campo); instalações de Banco de Alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares públicos; o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); Programa Segundo Tempo; ampliação do REUNI; e dos Centro de Atenção Psicossocial(CAPS), dentre outros.

As políticas de seguridade social brasileira buscam estratégias de fortalecimento às iniciativas de melhores intervenções no que se referem à garantia e ao atendimento dos direitos e do bem-estar dos cidadãos. As políticas sociais instituídas fazem parte de um conjunto de iniciativas vinculadas aos ajustes econômicos e à política regulada pela lógica do

³⁸ Com o processo da Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais, em 2009, o Programa Atenção Integral à Família (PAIF) passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, Resolução CNAS nº109, de 11 de novembro de 2009.

³⁹ O Benefício de Prestação Continuada (BPC na escola) foi criado em abril de 2007, tem por objetivo garantir o acesso e permanência das crianças e dos adolescentes com deficiências ao sistema educacional.

⁴⁰ Tais modalidades surgem em substituição aos programas: Agente Jovem, ProJovem (Original), Consórcio da Juventude, Jovem Trabalhador, Escola de Fábrica, Saberes da Terra.

mercado, que preconizam a concepção de Estado Mínimo. Esse processo tem contribuído para instituição de um novo perfil da Política de assistência social de caráter “[...] focalizado, despolitizado, privado e refilantropizado” (YAZBEK, 2004. p.25). Tais aspectos dificultam a implementação e consolidação dos aparatos legais que afirmam os direitos dos cidadãos.

Na sequência, destacam-se as iniciativas desenvolvidas no campo da infância e adolescência no Brasil.

3 HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL DIRIGIDA À CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: DA CRIANÇA COMO OBJETO E CASO DE POLÍCIA À CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS E PROTEÇÃO INTEGRAL

Este capítulo refaz a breve trajetória da política social de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, destacando as principais iniciativas estatais. Iniciamos com uma breve discussão sobre infância. Em seguida, enfatizamos as principais iniciativas de assistência à infância no país, desenvolvidas desde o início da colonização. Na sequência, destacamos o lugar da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Por último, discussão sobre os serviços de acolhimento institucional direcionado à criança e ao adolescente afastados do convívio familiar e/ou comunitário, a partir da década de 1990.

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A INFÂNCIA

A descoberta da infância como período de desenvolvimento do ser humano é relativamente recente. Tal conceito vem sofrendo inúmeras mudanças, as quais estão atreladas inicialmente ao reconhecimento da criança como membro da família, posteriormente, da adolescência e da juventude como fase distintas da vida humana.

De acordo com Ariès (1981, p.52), a infância é um “período de transição, logo ultrapassado, cuja lembrança também era logo perdida”, e apresenta características diferenciadas, inerentes a cada contexto histórico da sociedade. Afirma ainda que:

A descoberta da infância começou sem dúvida no século XIII, e sua evolução pode ser acompanhada na história da arte e na iconografia dos séculos XV e XVI. Mas os sinais de seu desenvolvimento tornaram-se particularmente numerosos e significativos a partir do fim do século XVI e durante o século XVII (ARIÈS, 1981, p.65).

Até o século XII, a infância inexistia, as crianças eram atingidas por vários problemas decorrentes da falta de condições de higiene, saúde e outros que contribuía para o aumento do índice de mortalidade infantil. O reconhecimento da pertença à família só eram adquiridos quando a criança conseguia fazer as tarefas atribuídas aos adultos. Segundo Ariès (1981), a criança recebia um sentimento superficial, denominado por ele de “paparicação”, destinado a esta nos primeiros anos de vida, despertado pela beleza, ingenuidade e graciosidade da criança.

As pessoas se divertiam com a criança pequena como um animalzinho, um macaquinho impudico. Se ela morresse então, como muitas vezes acontecia, alguns podiam ficar desolados, mas a regra geral era não fazer muito caso, pois outra criança logo a substituiria. A criança não chegava a sair de uma espécie de anonimato (ARIÈS, 1981, p.10).

Essa “paparicação” contribuiu no processo de aproximação dos adultos com as crianças, o qual foi intensificado a partir do século XVII, com a disseminação de novos valores e padrões moralistas e educacionais junto à organização familiar, que passa a ser considerada o núcleo da formação do indivíduo quanto à sua inserção no novo modelo racional proposto pela a sociedade capitalista.

O período foi marcado ainda pelas primeiras iniciativas de preocupação e de interesse por parte da família com a educação de seus filhos, momento em que se expandem as escolas como espaços de aprendizagem e de comunicação para as crianças, mesmo que estas fossem uma forma de distanciamento entre filhos e pais, uma vez que a maioria era de recolhimento. Para Ariès (1981), foi neste contexto que a família começou a se organizar em torno da criança, que saiu de seu anonimato, passando a reconhecê-la com a devida importância de membro da família.

A preocupação da família com a educação da criança deu origem a novas relações sociais entre adultos e as crianças, pais e filhos. Foi neste momento que as crianças passam a serem reconhecidas como indivíduo social, inserida na família e na sociedade, processo que trouxe mudanças nas condições de vida deste segmento social, através do estabelecimento de ações de intervenções sociais e de fortalecimento dos vínculos familiares.

Embora, até o fim do século XVIII, as crianças ainda não apresentassem características particulares, eram retratadas como homens de tamanho reduzido (Idem, p.51), eram submetidas e preparadas para assumir funções dentro da organização social, onde tudo era permitido, realizado e discutido na presença da criança, sem nenhuma distinção dos adultos.

O conceito de infância é fruto de constantes transformações ocorridas nos diferentes contextos históricos, os quais apresentaram e/ou apresentam características específicas semelhantes e divergentes.

Segundo Rizzini (2008, p. 23):

Em meio às grandes transformações econômicas, políticas e sociais, que marcam a era industrial capitalista do século XIX, o conceito de infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado.

As mudanças com relação ao cuidado com a criança só ganham destaque com a interferência dos poderes públicos e da igreja em articulação às ideias aguçadas pelo sistema capitalista, que visava a garantir a nova ordem vigente por meio da integração do indivíduo, “através do estabelecimento de uma concepção higienista e saneadora da sociedade, buscar-se-á atuar sobre os focos da doença e da desordem, portanto, sobre o universo da pobreza, moralizando-o” (RIZZINI, 2008, p.24). A criança passou a constituir um dos principais focos de intervenção do Estado, como intuito de preservar e assegurar a ordem no âmbito individual e privado, principalmente das famílias consideradas com problemas sociais e morais.

3.2 PRINCIPAIS INICIATIVAS DE ASSISTÊNCIA DIRIGIDAS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

Os primeiros movimentos em prol da infância e da adolescência no país partiram dos Jesuítas, ao início da colonização (1550), os quais desenvolviam ações de formação religiosa e de instrução de crianças, adolescentes e jovens, com intuito de enquadrá-los aos bons costumes, valores e normas defendidos pela igreja e pelos colonizadores. Para Cbambouleyron (2000, p. 58) foi neste contexto,

[...] que a infância estava sendo descoberta nesse momento no Velho Mundo, resultado da transformação nas relações entre indivíduo e grupo, o que ensejava o nascimento de novas formas de afetividade e a própria ‘afirmação do sentimento da infância na qual Igreja e Estado tiveram um papel fundamental.

A missão dos Jesuítas no Brasil tinha por objetivo a conversão e a evangelização dos nativos. Durante o século XVI, as crianças eram consideradas pelos jesuítas “uma nova cristandade”, as quais deveriam ser doutrinadas nos bons costumes através da fala, da leitura e da escrita (CBAMBOULEYRON, 2000). Isto é, a educação era grande chave dos religiosos para transformar a vida dos jovens indígenas.

Para Priore (2000, p.84), definir a criança nos primeiros séculos da colonização no Brasil foi extremamente difícil. Devido à instabilidade e permanente mobilidade populacional, a infância era considerada “[...] um tempo sem maior personalidade, um momento de transição e por que não dizer, uma esperança”.

A atenção à infância na Colônia e Império foi marcada por poucas iniciativas educacionais e higienistas, que visavam apenas a “[...] adestrar a criança, preparando-a para assumir responsabilidades” (Idem, p. 104). A formação da criança no Brasil foi estruturada com base em ações de violação na maioria das vezes, e não de garantia de direitos.

Segundo Priore (2000, p. 105),

[...] a formação da criança passa mais pela violência explícita ou implícita do que pelo livro, pelo aprendizado e pela educação. Triste realidade num Brasil, onde a formação moral e intelectual, bem como os códigos de socialização, raramente aproximam as crianças de conceitos como civilidade e cidadania.

São poucas as informações registradas sobre a história da criança no Brasil, “[...] a importância da criança é vista como secundária, os assuntos que interessam são o fisco, os problemas e tudo aquilo que parecia afetar diretamente os governantes” (SCARANO, 2000, p. 108). Isto é, a criança era alvo de preocupação por parte do Estado quanto estava envolvida em situações consideradas marginais, que iam de encontro aos interesses do sistema vigente.

O atendimento institucional às crianças e adolescentes nestes períodos foi caracterizado por ações religiosas e educacionais dos Jesuítas através de seminários e colégios destinados às crianças desvalidas, abandonadas e órfãs. Posteriormente, destacam-se: os educandários mantidos pelas Santas Casas de Misericórdias, as Rodas dos Expostos⁴¹, e os asilos de órfãos. No Regime Monárquico, os asilos e as ações passaram por mudanças que priorizaram a implantação de escolas públicas e internatos para formação profissional de crianças pobres, especialmente do sexo masculino como, as Casas dos Educandos Artífices⁴², as Companhias de Aprendizizes Marinheiros e Escolas/Companhias de Aprendizizes dos

⁴¹ “[...] as instituições ligadas à igreja, como as Santas Casas de Misericórdias e a Instituição da roda, caracterizadas com Rodas dos Expostos, que acolhiam crianças órfãs, abandonadas, enjeitadas ou expostas ; os asilos de Meninos Órfãos, voltados à internação de meninos recolhidos das ruas, classificados de menores abandonados, vadios ou responsáveis por pequenos furtos [...]”(ATHAYDE, 2008, p.33). “A primeira Roda criada [no Brasil] foi na Bahia, em 1726, no período colonial até a República, com recursos provenientes de doações de alguns nobres, por autoridades do Rei e consentimento dos dirigentes da Santa Casa” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.19).

⁴² Desenvolviavam ações para os meninos “[...] de instrução primária, musical e religiosa, além de ofícios mecânicos, tais como o de sapateiro, alfaiate, marceneiro, carpinteiro, entre outros (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p.25). Estas objetivam contribuir com a “[...] limpeza das ruas das capitais brasileiras” (idem, 2004, p.25).

Arsenais de Guerra⁴³. No caso das meninas órfãs e desvalidas, as ações de proteção continuavam atreladas às iniciativas religiosas de recolhimento⁴⁴ voltadas à educação para o lar.

No final do século XIX, fatos importantes como a passagem do Regime Monárquico à República, em 1889, marcaram a história brasileira nos aspectos político, econômico, social e cultural. Tal período foi caracterizado por momentos de construção política e social voltada à organização do país como uma nação. O contexto vivido no Brasil naquele momento visava a “[...] salvar o Brasil do atraso, da ignorância e da barbárie para transformá-lo numa nação ‘cult e civilizada’” (RIZZINI, 2008, p.25).

Em relação à infância, as principais iniciativas de assistência eram desenvolvidas pela igreja e por outros setores da sociedade, fundamentadas na caridade cristã, que tinha por objetivo atender os pobres para obter a salvação por meio de ações caridosas e humanitárias munidas pelo sentimento de compaixão, fraternidade e generosidade com aquele que necessitava de sua ajuda (RIZZINI, 2008). Posteriormente, pela filantropia, a qual ganha espaço com o crescimento das mazelas, principalmente devido à ausência de ações efetivas por parte do Estado, as quais tinham caráter humanitário e valorizavam os sentimentos de amor ao próximo.

As iniciativas desenvolvidas antes da Proclamação da República (1889) junto à infância foram marcadas por diversas práticas, as quais foram influenciadas pelas ações caritativas, importadas de outros países. Elas buscavam cuidar das crianças pobres, abandonadas, órfãs e expostas por meio das conhecidas “rodas dos expostos” ligadas às Santas Casas de Misericórdia, entendidas como “instituição que acolhia crianças através de um mecanismo que impedia a identificação de quem ali as abandonava” (Idem, p. 111).

As Rodas dos Expostos foram marcadas por vários problemas, dentre eles, os elevados índices de mortalidade infantil, o que ocasionou questionamento sobre suas práticas, principalmente em relação à higienização de crianças, dentre outras críticas. Neste contexto, surge o movimento de higienização com o intuito de desenvolver ações que saneassem os grandes centros urbanos dos males que assolavam a sociedade da época. Tais práticas eram

⁴³ “Os Arsenais de Guerra recebiam meninos dos colégios de órfãos e das casas de educandos, que iam receber treinamento nas oficinas. Já as Companhias de Aprendizes Marinheiros [...] recebiam meninos recolhidos nas ruas pelas polícias”(RIZZINI; RIZZINI, 2004, p.25).

⁴⁴ “Os recolhimentos de órfãs foram criados pelas Santas Casas de Misericórdia, conhecidas como Casa das Educandas.” Nestes asilos, meninas e moças eram educadas nos misteres do seu sexo, ou seja, nos trabalhos domésticos e de agulha e na instrução elementar” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p.27).

influenciadas pelas ações dos países europeus para controlar as epidemias que atingiam grande parte da população, especialmente crianças. Conforme Rizzini (2008, p. 108), o

[...] movimento higienista direcionado à infância, o ‘higienismo infantil’, foi abraçado por médicos brasileiros no final do século XIX. [Tinham o intuito] [...] de investir na célula’ da infância, e através dela, atuar sobre a família, ensinando-lhe as noções básicas de higiene e saúde em sentido físico e moral.

Seu principal representante foi o Doutor Moncorvo Filho, criador do Instituto de Proteção e Assistência à infância, em 1891. O movimento de higienização buscava atender criança e família no que se refere às informações sobre higiene e saúde. A questão da higiene de famílias e crianças estava atrelada às ações filantrópicas de caráter social que aos poucos substituíam as práticas de caridade religiosa. O objetivo era moldar a criança para transformá-la num “homem de bem”. Tratava-se de um investimento social necessário, sendo a criança pobre, “moralmente abandonada”, o alvo prioritário da assistência (Idem).

A intervenção estatal só ocorreu após a Proclamação da República (1889), mais precisamente com a aproximação e implementação do sistema capitalista no país. As primeiras ações se voltaram a moldar e cuidar das crianças, à época, consideradas o “futuro da nação”, como afirma Rizzini (2008, p.24):

[...] a criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; como ‘chave para o futuro’, um ser em formação -‘dúctil e moderável “-que tanto pode ser transformado em ‘homem de bem’ (elemento útil para o progresso da nação) ou num ‘degenerado’ (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos).

As principais medidas desenvolvidas davam prioridade à educação, às questões morais, higiênicas e de qualificação para o trabalho⁴⁵, e tinham por finalidade criar bases para legitimação do sistema capitalista no país. Tal fato contribuiu para que o Estado reconhecesse as crianças como parte de uma dimensão social e passasse a intervir de forma mais sistemática, principalmente junto àquelas em que a família não pudesse ou não tivesse condições de cuidar, seja pela não inserção na nova ordem de produção, seja por serem vítimas das mudanças ocasionadas pelo próprio sistema vigente.

⁴⁵ “o trabalho infanto-juvenil foi espelho fiel do baixo padrão de vida da família operária [...]”. “A presença de crianças e de adolescentes no trabalho industrial tornou-se, talvez, o referencial mais importante de que a pobreza não deixara de rondar as famílias de muitos imigrantes, cuja precária sobrevivência dependia em parte do trabalho dos próprios filhos” (MOURA, 2000, p.262-263).

Este reconhecimento foi um avanço, mesmo que o atendimento fosse diferenciado, para crianças tidas como educadas, de famílias da classe média e alta da sociedade. Porém, aquelas atingidas por problemas sociais decorrentes da pobreza proveniente das transformações societárias eram deixadas mais vulneráveis, à marginalidade.

Esse trabalho tinha como foco a criança exposta ao vício e aos diferentes aspectos da marginalização, mas também as famílias que viviam em situação de pobreza e não conseguiam prover as necessidades de seus membros. Segundo Moura (2000, p.279), “[...] a criança, sobretudo, era inspiradora de certo sentimento de proteção, provavelmente em função da aparência frágil, vulnerável, indefesa”.

Posteriormente, surgem as ações embasadas no pensamento jurídico destinado à criança denominada de menor. Para os juristas, o Estado deveria intervir com ações de controle e de assistência à infância, buscando evitar a inserção da criança no mundo da criminalidade. Aquela envolvida em problemas sociais, especialmente, precisava ser controlada, reeducada e integrada ao mundo do trabalho e à sociedade.

Como crescimento dos problemas sociais decorrentes da expansão do sistema capitalista no país, aumentava o número de caso de abandono parental dos filhos, devido às dificuldades de sobrevivência da família, o que provocou “[...] uma nova ordem de prioridades no atendimento social que ultrapassou o nível da filantropia privada e seus orfanatos, para elevá-la às dimensões de problema de Estado com políticas e legislações específicas [...]” (PASSETTI, 2000, p.347).

Rizzini (2008, p. 122), com base no pensamento de Evaristo de Moraes (1900), afirma que a criança era vista àquela época como:

[...] um instrumento com o qual se iria civilizar o país e o Estado seria um *organ* assegurativo da vida social e no exercício da sua função preventiva, isto é, ele teria a “obrigação de zelar pela educação dessas crianças, de suprir, tanto quanto possível, esses cuidados familiares que lhes faltam.

As ações desenvolvidas àquele período estavam fundamentadas na agregação entre infância e práticas consideradas perigosas, marginalizadas, criminalizadas, nas quais o Estado teria de intervir mais incisivamente, em especial no enfrentamento aos atos praticados pelos “menores”. Era a integração entre assistência e repressão.

As ações jurídico-assistenciais ofereciam uma legislação cujo enfoque era o menor, a exemplo da criação do Juízo de Menores, Código de Menores, dentre outras. Além de ações

tutelares que deveriam ser garantidas pelo Estado junto à família e à criança, objetivando a inserção destas no modelo societário, via ações disciplinadoras e de qualificação da mão-de-obra barata para o mercado de trabalho industrial. Conforme expõe Rizzini (2008, p.130), foram criados vários

[...] dispositivos de intervenção, sob a forma de normas jurídicas e procedimentos judiciais, que atribuíam ao Estado o Poder de atuar sobre o menor e intervir sobre a família em todos os níveis ---no Legislativo, no Judiciário e no Executivo. Tais dispositivos constituíam, na verdade, de uma nova versão de instrumentos de controle adaptados para este segmento da população: foram elaboradas leis de proteção e assistência ao menor; inventados os tribunais para menores; reestruturadas as instituições para a infância (asilares e carcerárias) e criado um sistema de liberdade vigiada, destinado a manter parte dos menores fora do asilo, porém sob cerrada vigilância.

As ações estatais desenvolvidas durante o século XX caracterizavam-se pela repressão assistida à infância, em especial ao “menor”, e pela “defesa e proteção” da sociedade, mesmo que para isto fosse necessária a destituição do poder familiar. Tal decisão constituía uma estratégia de atuação do Estado marcada pelo discurso de proteção à infância.

Segundo Passetti (2000, p.348):

[...] a integração dos indivíduos na sociedade, desde a infância, passou a ser tarefa do Estado por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e adolescentes provenientes de famílias desestruturadas, com o intuito de reduzir a delinquência e a criminalidade.

As intervenções estatais junto às famílias que não conseguiam suprir as necessidades e controlar os atos de seus filhos foram fundamentadas num caráter de culpabilização da família quanto ao atendimento de sua demanda social, tendo como punição a suspensão do pátrio poder, apreensão dos filhos, denominados de “menores abandonados e delinquentes”, mesmo sem permissão dos pais e/ou responsáveis (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

Essa medida estava atrelada à questão da situação socioeconômica das famílias, como dispõe Rizzini; Pilotti(2009, p.25):

[...] tal medida foi consequência da percepção que certos setores da sociedade tinham das famílias pobres. Por isso, na lei, as situações de abandono, tais como: não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar etc., só se aplicavam aos pobres.

Assim, as primeiras ações destinadas a este segmento foram caracterizadas pelas medidas de caráter médico-jurídico-assistencial, que tinham como prioridade a prevenção, a educação, a recuperação e a repressão infanto-juvenil. As ações de prevenção tinham como proposta “vigiar a criança, evitando a sua degradação, que contribuiria para degeneração da sociedade”; as ações de educação objetivavam “educar o pobre, moldando-o ao hábito do trabalho e treinando-o para que observe as regras do ‘bem-viver’”; as ações de recuperação tinham por finalidade “reeducar ou reabilitar o menor percebido como ‘vicioso’ através do trabalho e da instrução, retirando-o das garras da criminalidade e tornando-o útil a sociedade”; e as ações de repressão visavam a “conter o menor delinquente, impedido que cause outros danos e visando a sua reabilitação pelo trabalho” (RIZZINI, 2008, p.26).

Tais ações disseminavam a diferença do tratamento destinado aos mesmos. De um lado, os cuidados inerentes à criança no seio da família e, do outro, a assistência àquelas tidas como “menores”, submetendo-as ao sistema através de ações repressivas e assistenciais (RIZZINI, 2008), pois o poder aquisitivo e o histórico familiar eram critérios de classificação quanto à aplicação deste tipo de atendimento.

3.2.1 As principais legislações e políticas sociais de proteção à infância: a partir da década de 1920 até o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)

No Brasil, a proteção à infância ganha destaque a partir do século XX, mais precisamente após a década de 1920. As principais legislações que embasaram as ações estatais de proteção e assistência à infância são comentadas a seguir.

A lei nº. 4.242, artigo 3º, de 5 de janeiro de 1921, atribuía ao Governo que organizasse “[...] serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente’[...] [além de incluir] no orçamento da União a previsão de gastos destinados a ‘recuperar os ‘menores’ [...]” (RIZZINI, 2008, p.138). Esta lei constitui um dos pilares para construção de várias outras legislações congêneres.

Em 1922, foi realizado em conjunto o I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e o III Congresso Americano da Criança, no Rio de Janeiro. Ambos defendiam a proteção à criança como causa humanitária, embasada na dimensão social, que cuidasse e assistisse à infância através de ações de higienistas, assistenciais, educacionais, morais e patrióticas.

No ano seguinte, foi elaborado e aprovado o Decreto nº 16.273, que incluiu “[...] a figura do Juiz de Menores na administração da justiça” (RIZZINI, 2008, p.139). Em 1924,

foram aprovados vários outros normativos legais. Entre eles, destacam-se: o Decreto nº 16.300, que criou a Inspectória de Hygiene Infantil, vinculada ao Departamento Nacional de Saúde Pública; o Decreto nº 16388, que aprovou e regulamentou o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores (Idem). Estes decretos faziam partes de um conjunto de iniciativas embasadas no pensamento de Moncorvo Filho de integração entre assistência e judiciário no atendimento à população infanto-juvenil.

O Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, promulgou o Primeiro Código de Menores, conhecido como Mellos de Mattos, o qual tinha por objetivo alterar e substituir concepções adotadas, até então, em relação às práticas e percepções de culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder instituído à infância, adolescência e sua família pelo poder judicial vigente. Este decreto passa a reconhecer e assumir a assistência ao “menor de idade” sob a perspectiva educacional. Mesmo assim, as medidas de repressão e correção estabelecidas pelos juizados de menores continuavam, pois essas práticas sociais utilizavam a nomenclatura “menor” para identificar as crianças e adolescentes atingidos por problemas sociais e diferenciá-las dos demais.

Na década de 1930, mais precisamente na Era Vargas, a população infanto-juvenil e suas famílias foram alvo de ações governamentais. Dentre elas, destaca-se a “política de proteção materno-infantil” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.25), atrelada ao contexto de grandes mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais instauradas no início da década, as quais tinham por finalidade criar bases de legitimação do Estado, incentivar o processo de industrialização, controle social e a reprodução do capital junto aos segmentos da sociedade. As políticas sociais prestadas nesse período tinham um cunho assistencial muito forte e fragmentado, encaminhados a uma pequena parcela da população pobre.

Deste modo, a proteção social e assistência à população infanto-juvenil permaneceram vinculadas ao modelo estabelecido na década de 1920, mas com algumas inovações institucionais. Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência aos Menores (SAM), o primeiro órgão federal de controle da assistência à infância e à adolescência no Brasil.

Também foi criada a LBA, em 1942, a qual tinha dentre seus objetivos o atendimento de crianças órfãs da guerra através de programas e ações que incentivam a inserção de crianças e jovens no mercado de trabalho, na maioria das vezes informalmente. Dentre eles, destacam-se: Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno trabalhador, Casa das Meninas, etc.

Todas as iniciativas prosseguiram com medidas de caráter judicial de atendimento aos “menores abandonados e desvalidos”, e com práticas assistencialistas e clientelistas vigentes. Este período também teve outras iniciativas, como: Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (1942); Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (1946); Serviço Social do Comercio (SESC) (1946); Serviço Social da Indústria (SESI) (1946). Esses incentivam o fortalecimento a educação e a qualificação profissional, visando à inserção no mundo do trabalho. As iniciativas voltadas à população infanto-juvenil acolhidos nas instituições seguiam a lógica da relação educação e profissionalização.

Em 1946, foi criado o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF)⁴⁶, responsável pelo incentivo e financiamento de políticas assistenciais destinadas às crianças, via convênios com o poder público e da sociedade organizada. Suas ações se caracterizavam pela preocupação com a educação da população infanto-juvenil em todos os aspectos de desenvolvimento da vida social.

Na década de 1960, o SAM prosseguia com as ações de caráter coercitivo e paliativo, caracterizado por escândalos e atos de corrupção, os quais decorrem em sua extinção, substituído pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1964. Esta tinha por objetivo estabelecer novas práticas de atendimento à população infanto-juvenil acolhida nas instituições. Uma das primeiras medidas foi a elaboração da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), Lei nº 4.513 de 01/12/1964, que propunha a valorização da família e a integração do menor à comunidade, a reestruturação física e humana das instituições. Além da FUNABEM foram construídas as Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM), responsáveis pelo desenvolvimento da política de atendimento a infância e adolescência nos Estados.

O novo Código de Menores foi promulgado em 1979, e deu continuidade à concepção instituída no código de 1927, mas com uma nova terminologia, o “menor em situação irregular”⁴⁷. Além disso, reafirmou a intervenção do Estado nas famílias em situação de pobreza.

⁴⁶ O primeiro escritório do Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) no Brasil foi implantado em João Pessoa-PB, na década de 1950, destinou-se às iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante em alguns estados do Nordeste do país (UNICEF), disponível no site: <http://www.unicef.org/brazil/pt/media_19175.htm>

⁴⁷ A situação irregular era caracterizada pelas condições de vida das camadas pauperizadas da população (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p.41).

A proteção social e a assistência infanto-juvenil no Brasil continuavam a reforçar a concepção da incapacidade de crianças e adolescentes acolhidos nas instituições e de suas respectivas famílias no tocante ao atendimento de suas necessidades de sobrevivência, isto é, a política de atendimento infanto-juvenil continuou caracterizada por ações assistencialistas, coercitivas e repressivas.

Na década de 1980, com o processo de (re) democratização do país, o Brasil foi palco de grandes mobilizações sociais em prol dos direitos políticos, civis e sociais. Dentre estes movimentos, destacam-se aqueles em defesa aos direitos da infância e adolescência. De um lado, aqueles que defendiam a manutenção do Código de Menores, e do outro aqueles que reivindicavam mudanças no código, estabelecendo novos direitos. Em 1985, surge o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), cuja missão era a promoção, a defesa de direitos, a organização e a formação de meninos e meninas de rua, além de promover ações de formação para educadores.

Tal contexto criou bases para as discussões que antecederam a elaboração da Constituição Federal do Brasil de 1988 e do ECA. Aquela responsável pelo reconhecimento e promulgação dos direitos e deveres dos cidadãos e cidadãs do Brasil, e esta pela preconização e regulamentação dos direitos de todas as crianças e adolescentes brasileiros.

3.2.2 O lugar da Criança e do Adolescente na Constituição Federal de 1988 e no ECA

A Constituição de 1988 define que a “assistência social⁴⁸ será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes [...]” (BRASIL, 1998, p.142). Os direitos das crianças e dos adolescentes devem ser assegurados por meio de um conjunto articulado e integrado de programas, projetos e serviços que atendam as necessidades sociais desse segmento:

Artigo 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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,

⁴⁸Este momento também foi marcado pelo em que a Assistência Social entra em um novo patamar, agora inserida no campo da Seguridade Social, reconhecida como uma política social que provê o atendimento às necessidades básicas.

além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Idem).

Os artigos 226 e 227 da Constituição deram início a uma nova fase dos direitos da criança e do adolescente no país, reconhecendo os direitos fundamentais e os entes responsáveis pela efetivação. A situação da criança e do adolescente teve novo reordenamento, iniciando com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 20 de outubro de 1989. No ano seguinte, a promulgação do ECA, Lei nº8.068 de 13 de julho de 1990⁴⁹, que reconhece e regulamenta todos os direitos inerentes à criança e ao adolescente brasileiro ou naturalizado na faixa etária de 0 a 18 anos incompletos.

O ECA tem como proposta a Doutrina Jurídica da Proteção Integral a crianças e adolescentes, considerando-as como sujeitos de direito em condição especial de desenvolvimento que têm prioridade absoluta na garantia e efetivação de seus direitos (CUNHA, 1998). O Estatuto entra suas diretrizes em um modelo emancipatório, contrapondo-se ao enfoque assistencialista “[...] com a missão de trabalhar, de modo integrado, as instâncias de governo (o poder Judiciário, o poder Executivo) e da sociedade civil (as organizações não-governamentais e a comunidade)” (ATHAYDE, 2008, p.38).

As mudanças requisitadas pelo ECA estabelecem que as medidas de proteção devam ser aplicadas para assegurar os direitos já reconhecidos na lei quando estes forem ameaçados ou violados, seja pela ação ou pela omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, e em razão da conduta da criança ou do adolescente (BRASIL, 2009).

OECA trouxe inúmeras inovações quanto à garantia dos direitos da criança e do adolescente, e está dividido em duas partes. A primeira dispõe os direitos fundamentais de modo geral, e a segunda enfatiza os elementos especiais da política de atendimento, destacando reconhecimento de entidades; fiscalização; práticas de atos infracionais; medidas de proteção, socioeducativas, pertinentes aos pais ou responsáveis; Conselho Tutelar; acesso à Justiça (da infância e da juventude); procedimentos quanto à apuração de irregularidades nas entidades; administrações das normas, dos recursos; função do Ministério Público, do advogado, da proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos e dos crimes e infrações administrativas.

⁴⁹ [...] “um novo paradigma jurídico, político e administrativo, destinados à resolução da problemática da infância e juventude no Brasil, nos termos de uma sociedade democrática e participativa” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.29).

Os direitos expressos no ECA devem ser respeitados e efetivados entre as esferas governamentais e sociedade civil, de modo a assegurar desenvolvimento pessoal, intelectual e social para todas as crianças e adolescentes do Brasil. De acordo com o artigo 3º:

[...] a criança e o adolescente gozam de todos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 2009).

Logo, é:

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

O Estatuto destaca a importância da família, do Estado e da sociedade na garantia destes direitos. A família entendida como espaço vital e essencial no fortalecimento da humanização e da socialização da criança e do adolescente, “a base da sociedade, tem especial proteção social do Estado” (BRASIL, 1998), isto é, a família é considerada uma instituição que promove o desenvolvimento da personalidade de seus membros através da liberdade e da igualdade no atendimento das necessidades sociais.

O Estado e a sociedade são coparticipantes desse processo através do atendimento às peculiaridades e à garantia da proteção social aos núcleos familiares por meio de políticas públicas, redes sociais, dentre outros mecanismos. O Estado é responsável pelo desenvolvimento de programas, projetos e serviços que constituam bases de garantia e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. No entanto, percebe-se que esses esforços têm andado na contramão do modelo econômico, político, administrativo dos governantes brasileiros, o que dificulta a consolidação desses direitos.

Neste sentido, o atendimento à criança e ao adolescente, a partir da década 1990, ganha um novo olhar firmado no sistema de proteção social integral, o qual exige mudanças administrativas, políticas, econômicas, sociais e culturais nas entidades, nos serviços e programas de acolhimento que assegurem os direitos fundamentais promulgados no ECA.

3.3 OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DIRECIONADOS À CRIANÇA/ADOLESCENTE AFASTADO DO CONVÍVIO FAMILIAR E/OU COMUNITÁRIO, A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Com a promulgação do ECA surge um novo conceito do que seja criança e adolescente, não “menor”⁵⁰. A criança passa a ser compreendida como aquela que está na faixa etária de 0 a 11 anos incompletos, e o adolescente como aquele (a) na faixa etária de 12 a 18 anos incompletos.

O ECA define também as medidas protetivas que asseguram os princípios da Doutrina de Proteção Integral as crianças e adolescentes. De acordo com seu artigo 100, incluído pela Lei Federal nº 12.010, de 2009, as medidas devem considerar as necessidades pedagógicas, em especial, aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, levando-se em conta: condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; proteção integral e prioritária; responsabilidade primária e solidária do poder público; interesse superior da criança e do adolescente; privacidade; intervenção precoce; intervenção mínima; proporcionalidade e atualidade; responsabilidade parental; prevalência da família; obrigatoriedade da informação; oitiva obrigatória; e participação.

Em relação ao atendimento a crianças e adolescentes que estão em situações de vulnerabilidade social e pessoal, que precisam ser afastados temporariamente do convívio familiar e comunitário, o ECA dispõe das medidas de acolhimento institucional e familiar.

O acolhimento institucional e o acolhimento familiar “[...] são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade” (BRASIL, 2009).

Nesse contexto, as entidades responsáveis pelo acolhimento institucional e familiar têm que assegurar os seguintes princípios: a preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; a integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; o atendimento personalizado e em pequenos grupos; o desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; o não desmembramento

⁵⁰Com promulgação do ECA, a terminologia “menor” foi considerada uma palavra pejorativa, por representar uma conotação preconceituosa atribuída até então à criança e ao adolescente, considerados em situação irregular, como por exemplo: abandonado, carente, infrator, deficiente ou doente, ocioso, perambulante, marginal etc., os quais podiam a qualquer momento serem enviados às instituições de recolhimento, instituída pelo Código de Menores de 1979. Com o Estatuto, a palavra “menor” é substituída por crianças e adolescentes, sujeitos de direitos em condição especial de desenvolvimento, que devem ter seus direitos fundamentais priorizados com base na Doutrina da Proteção Integral.

de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; a participação na vida da comunidade local; a preparação gradativa para o desligamento; e a participação de pessoas da comunidade no processo educativo (BRASIL, 2009).

Os serviços, programas, projetos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes devem ser desenvolvidos pelos poderes públicos – em especial a esfera municipal – responsáveis pela implementação das instituições de acolhimento destinadas às crianças, adolescentes e jovens que por algum motivo necessitem do serviço de proteção social. Essa responsabilidade precisa ser compartilhada com a família de origem, de modo que esta assumira seus deveres para com a criança e o adolescente no tocante à promoção e proteção dos direitos, que mantenha e fortaleça os vínculos. Quando estas condições não são possíveis, coloca-se em família substituta. Além dessas iniciativas, destacam-se também as ações sociais realizadas pela sociedade civil, em parcerias ou não com os governos, com a finalidade de garantir os direitos à proteção social integral e o direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Esse direito surge como estratégias de fortalecimento dos vínculos sociais, compreendido como um aspecto essencial ao desenvolvimento e à sobrevivência do ser humano, assim como viver junto, desfrutar de uma rede afetiva, de cuidados e de garantias sociais que atendam às necessidades (VICENTE, 1994). Essas estratégias de promoção e proteção social são desenvolvidas como possibilidades de preservação do grupo familiar atingido pelas situações de desigualdades sociais que causam o enfraquecimento e a ruptura dos laços familiares e comunitários de crianças e adolescentes.

Em relação à convivência familiar e comunitária, o artigo 19 define:

[...] toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (BRASIL, 2009).

O direito à convivência familiar e comunitária ganha novos horizontes após 12 anos de promulgação do ECA, com as discussões em torno da elaboração de um plano que defina as ações destinadas à garantia e fortalecimento deste direito.

O Plano de Convivência Familiar e Comunitário propõe ações de intervenções institucionais destinadas ao atendimento a situações de fragilização, ameaça e/ou rompimento

dos laços de convivência de crianças e adolescentes. Além do reordenamento dos serviços de acolhimento, através de investimentos houve implantação de novos programas, como o Programa Família Acolhedora, o qual intermedia o processo de acolhimento de crianças e adolescentes em famílias substitutas (BRASIL, 2006).

Em julho de 2006 foi apresentada a primeira versão do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, elaborado com a participação social de inúmeros atores comprometidos com os direitos infanto-juvenis. O plano ficou à disposição da consulta pública durante um mês, período em que o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) receberam inúmeras sugestões de alterações, as quais foram analisadas e sistematizadas pelos representantes dos referidos conselhos, representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretária Especial de Direitos Humanos (SEDH). Dentre as sugestões acatadas está a modificação no título, que passou a compor políticas e ações de caráter nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

A versão final do plano foi publicada em dezembro de 2006 e tem suas ações voltadas para quatro eixos principais: 1) análise da situação e sistemas de informações; 2) atendimento; 3) marcos normativos e regulatórios; 4) mobilização, articulação e participação. Essas ações devem ser desenvolvidas entre as esferas federal, estadual, municipal, Distrito Federal e entidades da sociedade civil de formas articuladas e intersetorializadas.

Portanto, compete ao Estado implantar e implementar políticas sociais que contribuam para construção de relações afetivas, de fortalecimentos dos vínculos familiares e de inserção social da família.

De acordo com Rizzini; Barker; Cassaniga(2000, p. 03),faz-se necessária a criação de

[...] formas de apoio que favoreçam o desenvolvimento das crianças, ou seja, fortalecimento dos recursos já existente e outros a serem criados nas comunidades para que possam oferecer segurança, relações afetivas estáveis, cuidados e atenção adequados, oportunidades para desenvolverem suas habilidades, amizades e autoconfiança [...] que contribuam para o desenvolvimento integral de cada criança.

No entanto, cabe também à sociedade civil a construção de estratégias de apoio coletivo às famílias que estão em situação de vulnerabilidade social. Tal apoio consiste em

redes sociais de apoio a estas famílias. O apoio sociofamiliar constitui um dos mecanismos de resgate e fortalecimento dos vínculos familiares. No tocante à população mais pobre, o direito à convivência familiar e comunitária é garantido a duras penas, como estratégias de sobrevivência (CARVALHO, 1998).

Em situações de afastamento da criança e do adolescente do seio da família, compete às medidas protetivas de caráter de apoio sociofamiliar buscar a garantia da continuidade do acompanhamento da família por uma reintegração familiar. Caso não ocorra reaproximação, é preciso encaminhá-los para outras formas de colocação familiar definitiva, como a adoção.

Tais medidas devem garantir a todas as crianças e adolescentes com absoluta prioridade “[...] os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral” (BRASIL, 2009). Logo, os serviços sociais de atendimento a criança e adolescente, em especial aquelas que estão com os vínculos familiares e comunitários fragilizados e/ou rompidos, devem assegurar os direitos fundamentais promulgados na ordem jurídica brasileira, garantindo um convívio familiar e comunitário com dignidade, independentemente da entidade familiar.

A entidade familiar é entendida como a comunidade formada pelos pais – ou um – e seus descendentes que mantenham vínculos de filiação legal, de origem natural ou adotiva, conforme a Constituição (artigo 226) e o ECA (artigo 25).

Para efetivação do direito à proteção integral e à convivência familiar e comunitária, os serviços e os programas de acolhimento institucionais devem pôr em prática as orientações previstas no *Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional*, publicado em 2009, e nas disposições da já citada Lei Federal nº. 12.010 de 2009.

3.3.1 Orientações técnicas para os serviços de acolhimento institucional destinado a criança e adolescente

As orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes são fruto das diferentes expressões de participação social instituídas nos fóruns, encontros, seminários, conferências, grupos de trabalhos, dentre outros espaços. Elas regulamentam e organizam os serviços em todo país, inspiradas na política de assistência social.

Os serviços e programas de acolhimento institucional são baseados nas diretrizes da PNAS e do SUAS, e integram a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, sejam eles de iniciativa público-estatal ou não. Além disso, devem seguir os pressupostos estabelecidos

nos ordenamentos jurídicos do país como as NOB/SUAS e a NOB-RH⁵¹, respectivamente, o ECA, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar Comunitária (PNCFC), o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças (BRASIL, 2009).

Essas orientações técnicas fazem parte das ações propostas no PNCFC, que têm por finalidade consolidar responsabilidades conjuntas entre os governos (federal, estadual, municipal) e a sociedade civil em relação à garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Segundo as disposições do ECA, os serviços e programas de acolhimento institucional só devem ser indicados quando esgotarem todos os recursos de manutenção e de fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários da criança ou do adolescente na família de origem, extensa ou ampliada, objetivando colocá-los a salvo.

Antes do afastamento da criança e do adolescente, é necessário que a família seja inserida nos serviços ou programas de fortalecimento e de inclusão social, bem como nas redes sociais e comunitárias que objetivam potencializar o núcleo familiar, para que este possa garantir a convivência saudável de crianças e adolescentes no seio da família e da comunidade.

Assim, todos os esforços devem ser empreendidos para preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento. Esses vínculos são fundamentais nessa etapa do desenvolvimento humano, pois oferecem condições para um desenvolvimento saudável que favorece a formação de sua identidade, como sujeito e cidadão.

É importante que esse fortalecimento ocorra nas ações cotidianas dos serviços de acolhimento, nas visitas e nos encontros com as famílias e com as pessoas de referências da comunidade da criança e do adolescente. Exemplo: crianças e adolescentes com vínculos de parentesco não devem ser separados ao serem encaminhados para serviço de acolhimento, salvo se isso for contrário ao seu desejo ou interesses ou se houver claro risco de violência (BRASIL, 2009).

⁵¹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a NOB-RH/SUAS, por meio da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, com a publicação do texto em 25 de janeiro de 2007.

Para fortalecer os vínculos familiares, faz-se necessário entender, respeitar e trabalhar com as diferentes organizações familiares existentes na contemporaneidade. O ECA, vide Lei Federal nº12. 010, de 2009, define três tipos de famílias: a família natural, constituída pelos pais – ou qualquer deles – e seus descendentes; a família extensa ou ampliada, que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade; e a família substituta, constituída por um casal – ou não – que ganha judicialmente o direito de cuidar e de criar a criança e/ou adolescente como filhos, formado um núcleo familiar, seja por meio de guarda, tutela e/ou adoção.

O afastamento da criança e do adolescente só ocorrerá quando não for possível uma intervenção junto à família (natural ou extensa). Neste caso, a medida terá por objetivo garantir o melhor para a criança e o adolescente, colocando-os a salvo de qualquer prejuízo ao seu processo de desenvolvimento.

Nessas situações, a família deverá ser obrigatoriamente incluída em programas oficiais ou comunitários de apoio e nas demais medidas previstas no artigo 101 do ECA. Deste modo, a inclusão da criança e/ou do adolescente em programas de acolhimento familiar ou institucional tem o caráter temporário e excepcional. Ressalta-se que a falta de recursos não se configura motivo para o afastamento familiar e comunitário, e que a permanência não se prolongará por mais de dois anos, salvo comprovada a necessidade e o atendimento ao seu superior interesse, devidamente fundamentados pela autoridade judiciária (BRASIL, 2009).

As orientações técnicas dos serviços de acolhimento à criança e ao adolescente obedecem aos seguintes princípios: excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar; preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; garantia de acesso e respeito à diversidade e não discriminação; oferta de atendimento personalizado e individualizado; garantia de liberdade de crença e religião; respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem. Devem estar interligados no atendimento a criança/adolescente com vínculos familiares e comunitários fragilizados ou rompidos, assegurando o direito da proteção integral e do convívio familiar e comunitário (BRASIL, 2009).

No caso do afastamento da criança e do adolescente do núcleo familiar e comunitário, os serviços e programas são obrigados a oferecer cuidados e condições favoráveis para o desenvolvimento saudável destes, contribuindo para a viabilização da reintegração familiar,

seja na família de origem, extensa ou na família substituta, quando as possibilidades de reintegrar forem esgotadas. As orientações e técnicas apresentam vários serviços e programas de acolhimento: o institucional; a casa-lar; as famílias acolhedoras; a casa de passagem; e as repúblicas, como detalhados a seguir.

O Serviço ou Programa de Acolhimento Institucional tem a finalidade de acolher crianças e adolescentes– 0 a 18 anos – afastados provisoriamente do núcleo familiar, via medida protetiva instituída no artigo 101 do ECA.

Cada instituição deverá ter capacidade para no máximo 20 usuários, e a localização, segundo as orientações técnicas dos serviços e programas de acolhimento institucional, deverá

[...] ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local (BRASIL, 2009, p.68).

O atendimento deve possibilitar à criança e ao adolescente assiduidade e estabilidade na prestação dos cuidados. Para isso, faz-se necessária referência com o profissional responsável pelo atendimento diário. Esse processo contribui para o desenvolvimento de ações semelhantes à rotina de uma família (preparar café da manhã, almoço, jantar, dar banho, preparar para a escola, apoiar as tarefas escolares, colocar para dormir etc.).

A casa-lar é um serviço de acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais que prestam cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar. Pretende estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar através do incentivo à promoção de hábitos, atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade.

As crianças e adolescentes assistidos na casa-lar ficam sob a responsabilidade de um educador/cuidador ou de um casal residente, cujos componentes são conhecidos como “mãe social” ou “pai social”, expressões utilizadas informalmente para designar os profissionais que atuam junto a crianças e adolescentes no trabalho da rotina diária de uma casa que não é a sua, garantindo aspectos semelhantes aos de uma família.

Os Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora são famílias acolhedoras cadastradas responsáveis provisoriamente pela atenção individualizada e pelo convívio familiar de crianças e adolescentes. É uma modalidade de acolhimento diferenciada,

entendida como regime de colocação familiar preconizado nos artigos 90 e 101 do ECA. Tal medida promove soluções de caráter permanente para a criança e/ou adolescente via reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção. A família deve acolher uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos. Este tipo de acolhimento é feito por meio de guarda provisória. A seleção da família fica sob responsabilidade dos órgãos jurídicos especializados na área, como Juizado e Promotoria da Infância e Juventude.

A República constitui um serviço de acolhimento destinado a jovens entre 18 e 21 anos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Geralmente, este serviço é oferecido aos jovens que foram acolhidos durante sua adolescência em serviços ou programas de acolhimentos e que estão no processo de desligamento destas instituições.

Esse serviço busca apoiar e subsidiar o (a) jovem nessa nova etapa de sua vida, principalmente aqueles que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou colocação em família substituta nem meio para auto-sustentação. Isto é, “a república oferece atendimento durante o processo de construção de autonomia pessoal e possibilita o desenvolvimento de auto-gestão, auto-sustentação e independência” (BRASIL, 2009). Este acolhimento é provisório, podendo ser reavaliado e prorrogado de acordo com a situação de cada jovem.

Em relação aos procedimentos metodológicos para execução dos referidos serviços e programas, destacam-se: estudo diagnóstico; plano de atendimento individual e familiar; acompanhamento da família de origem; projeto político-pedagógico; articulação intersetorial; articulação com o SUAS, SUS, sistema educacional; e articulação com outras políticas públicas e demais órgãos do sistema de garantia de direitos (BRASIL, 2009).

Durante todo o período de permanência, os serviços e os programas devem assegurar, ainda, receptividade acolhedora à criança/adolescente; fortalecer os laços afetivos de parentesco entre grupos, principalmente entre irmãos; organizar registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada um antes e durante o acolhimento; definir o papel e valorização dos educadores/cuidadores e da família acolhedora; fortalecer a relação do serviço e do programa com a família de origem; preservar e fortalecer a convivência familiar e comunitária; fortalecer e promover ações que contribuam para o exercício de autonomia da criança, do adolescente e do jovem; desenvolver ações gradativas para o desligamento;

providenciar curso que priorize a formação profissional para o trabalho; e permanência no sistema educacional (BRASIL, 2009).

No tocante aos profissionais, devem participar de uma seleção e possuir perfil adequado para o trabalho. Para isso, após o processo seletivo é necessário oferecer para toda equipe uma capacitação dividida em dois momentos. O primeiro, de integração à equipe e ao serviço através de um período de acompanhamento, observação e discussões sobre as temáticas e metodologias que fundamentam o trabalho, por exemplo, a apresentação do serviço, suas especificidades, regras de funcionamento, Projeto Político-Pedagógico. O segundo se refere ao estágio de acompanhamento das ações desenvolvidas na instituição, possibilitando a apreensão da rotina institucional e de convivência com outros profissionais. Ressalta-se, também, a necessidade de uma formação continuada para toda a equipe, objetivando melhorar a qualidade do atendimento referente às relações interpessoais entre profissionais, coordenação, crianças e adolescentes, discussões e fechamentos de casos, avaliação das atividades, metodologias utilizadas, dentre outras necessidades, conforme cada serviço (Idem).

No capítulo seguinte, enfatizamos os serviços e programas desenvolvidos pela Divisão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) no município de João Pessoa, segundo o Projeto Político Pedagógico da Divisão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade e as informações obtidas junto aos coordenadores e equipes técnicas envolvidas no trabalho, mediante aplicação de um formulário nas cinco instituições pesquisadas.

4 AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

Neste capítulo, fazemos uma breve caracterização das instituições de acolhimento da Proteção Social e Especial de Alta Complexidade no município de João Pessoa destinadas a crianças e adolescentes com vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados e/ou rompidos. Iniciamos com o histórico das instituições: Abrigo Institucional Manaíra; Abrigo Institucional Morada do Betinho; Casas de Acolhida (Masculina e Feminina); e Casa de Passagem. Além dos serviços socioeducativos e de acompanhamento que dão suporte às referidas instituições. Neste contexto, destacamos também as condições de infraestrutura e de trabalho dos profissionais que atuam nessas instituições. Em seguida, apresentamos os resultados da pesquisa obtidos pelo formulário no tocante, ao perfil das crianças e adolescentes atendidos e as ações educativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários desenvolvidos por essas instituições.

4.1 INSTITUIÇÕES ESTUDADAS

O município de João Pessoa, em cumprimento ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituiu serviços e instituições que priorizam os direitos da criança e do adolescente. As primeiras iniciativas neste campo foram a implantação do Conselho Municipal de Direito e o Conselho Tutelar, os quais têm por objetivo zelar pela proteção e defesa dos direitos da criança e ao adolescente.

A primeira instituição de acolhimento criada foi Instituto Recanto da Meninada, atrelado ao Programa Crescer (Projeto Meninada), localizado no Loteamento São Gonçalo, bairro de Manaíra, na Comunidade Chatuba, que atendia crianças e adolescentes de ambos os sexos que se encontravam em risco social e pessoal. Sua capacidade de atendimento era de até 24 crianças e/ou adolescentes no regime de Casa Abrigo, a qual ficava responsável pelo provimento e garantia do atendimento às necessidades fundamentais, além de incentivar o processo de reintegração dos laços familiares e comunitários. Em 2006, Instituto Recanto da Meninada passou por algumas mudanças administrativas e estruturais, sendo renomeado para Casa-Lar Manaíra, a qual funcionou até o ano de 2009, quando novamente foi alvo de discussões e mudanças sobre modalidade de atendimento, infraestrutura e funcionamento.

Tais aspectos não atendiam às exigências atribuídas ao perfil de casa-lar recomendada pelas Orientações dos Serviços de Acolhimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e das diretrizes do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Agora, a casa se chama Abrigo Institucional Manaíra, pois a estrutura corresponde às orientações previstas para modalidade de abrigo, destinada ao acolhimento de pequenos grupos de crianças e/ou adolescentes que mantêm ou não laços consanguíneos. Tal acolhimento é feito de forma temporária até a reintegração destes à sua família de origem ou substituta, esta última quando esgotadas todas as possibilidades de reintegração dentro do seu núcleo familiar.

As referidas mudanças ocorridas na organização e na modalidade de atendimento da Casa-Lar Manaíra podem ser consideradas parte de um retrocesso neste tipo de atendimento na cidade, pois as recomendações do MDS eram apenas de adequações quanto ao funcionamento e à infraestrutura para fortalecer o espaço de acolhimento semelhante ao de uma família durante todo o período de permanência das crianças e adolescentes atendidos.

Percebe-se que faltou decisão por parte da gestão municipal a respeito da reorganização e adequação da casa, sendo mais fácil retroagir do que fazer as mudanças cabíveis.

Atualmente, o Abrigo Institucional Manaíra está localizado no bairro homônimo, em duas casas alugadas, sendo uma masculina e outra feminina. Cada residência possui 12 cômodos, sendo três dormitórios distribuídos entre os acolhidos por faixa etária. A capacidade do Abrigo é de 12 meninas e 12 meninos que permanecem o tempo todo na instituição, com exceção daqueles que mantêm vínculos familiares e passam os finais de semana e feriados com suas famílias, quando estão no processo de reintegração.

Em 1998 foi criada a Granja Morada do Betinho, localizada na Vila Militar da Aeronáutica, município de Bayeux, após convênio com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) para atender crianças do sexo masculino que estavam em situação de rua e/ou com vínculos familiares rompidos, ampliando mais tarde para o atendimento de adolescentes.

Em decorrência da distância que dificultava o processo de reintegração familiar, comunitário, escolar, cultural e de lazer das crianças e adolescentes, a instituição foi

transferida para João Pessoa, em 2009, localizando-se no Centro da cidade, próximo ao Mercado Central, em uma casa alugada.

Com a mudança, a instituição perdeu algumas características físicas, como o amplo espaço físico e a tranquilidade do campo, passando a enfrentar problemas de adaptação e de convivência comunitária, principalmente com os vizinhos, que não aceitavam o abrigo, além da evasão de algumas crianças e adolescentes.

Em virtude desses problemas, o Abrigo foi transferido novamente, agora para uma residência alugada, composta por nove cômodos, localizada no Bairro dos Bancários. Atualmente, atende crianças e adolescentes de 0 a 18 anos de ambos os sexos. A distribuição dos dormitórios é feita por gênero e, dependendo da demanda, é feita também por faixa etária. Sua capacidade máxima é de 16 acolhidos, que permanecem na instituição o tempo todo, com a mesma exceção do caso anterior.

A terceira instituição de acolhimento implantada no município foi a Casa de Acolhida Mista, em 2005, localizada na Rua Afonso Campos, nº 267, Centro. Seu objetivo era atender e acolher institucionalmente crianças e adolescentes em situação de risco e de rua, de ambos os sexos, de 13 a 18 anos. Porém, houve inúmeras dificuldades quanto à convivência dos acolhidos com os vizinhos e vice-versa, infraestrutura física e humana inadequada, conflitos entre os acolhidos, dentre outros problemas que decorreram, três anos depois, em seu desmembramento em duas novas instituições: Casa de Acolhida Masculina e Casa de Acolhida Feminina. Este processo foi fruto da ampliação dos serviços de acolhimento da proteção social e especial de alta complexidade no município.

Segundo o Projeto Político Pedagógico (PPP) elaborado pela Divisão de Acolhimento de Alta Complexidade do Município de João Pessoa, o desmembramento de gênero teve por objetivo, também, criar um espaço com maior privacidade para o público feminino, onde fosse assegurada a proteção social integral dessas adolescentes dentro de um novo reordenamento institucional que contribuísse para o desenvolvimento individual das acolhidas.

Atualmente, as Casas de Acolhida (Masculina e Feminina) continuam localizadas no Centro da Cidade, apenas em novos endereços. Estão sediadas em casas alugadas, as quais possuem 12 cômodos cada, sendo dois dormitórios distribuídos por faixa etária, comportamento e afinidade. Têm capacidade de atendimento para 12 crianças e/ou adolescentes na faixa etária de 07 a 18 anos. O regime de permanência na instituição é

integral e, quando estão no processo de reintegração familiar, vão aos finais de semanas para casa dos pais e/ou responsáveis, se autorizados pela coordenação da instituição ou pelo Juizado da Infância e Juventude.

As Casas de Acolhida se configuram como um serviço de acolhimento, pois é um espaço de transição de curta e longa permanência entre a situação de vulnerabilidade e risco social e a reintegração familiar. Durante a permanência do acolhido na instituição, são feitos acompanhamentos social, econômico, psicológico e educacional do adolescente e da família.

A quarta instituição de acolhimento pessoense foi à Casa de Passagem, em 2006, localizada no Distrito Mecânico, Bairro do Varadouro. Tratava-se de um imóvel da prefeitura composto por duas casas conjuntas. Neste local, pretendia-se inicialmente atender crianças e adolescentes encontrados em situação de rua e de violência encaminhados pelo Conselho Tutelar como medida de proteção imediata até que fossem feitos os encaminhamentos necessários de reintegração ou para outras instituições de acolhimento.

Após dois anos de inauguração a Casa de Passagem amplia seu público alvo para famílias com filhos na faixa etária de 0 a 18 anos em situação de risco, de violência e de vivência de rua no município. O acolhimento institucional oferecido é de curta permanência – até 20 dias – com exceção para os casos mais complicados, principalmente quando são de outros municípios ou estados.

O PPP elaborado pela Divisão de Acolhimento de Alta Complexidade dita que a Casa de Passagem tem capacidade máxima de atendimento de 20 crianças e/ou adolescentes e três famílias em horário integral, à espera dos encaminhamentos. Atualmente, é considerada a porta de entrada para os serviços de acolhimento no município, e é responsável pelas primeiras medidas de proteção social.

Durante esta pesquisa, estava localizada no Bairro de Jaguaribe, em um prédio de seis cômodos, sendo dois dormitórios, uma cozinha, dois banheiros e uma sala para coordenação. Todos improvisados, pois a estrutura não condiz com as orientações emitidas pelo MDS para os serviços de acolhimento, não segue o modelo de uma residência. A distribuição dos dormitórios não é feita por faixa etária, apenas por sexo, devido à insuficiência de cômodos.

A Casa de passagem, segundo seu contexto, tem por objetivo construir relação de confiança e afeto para com as crianças e/ou adolescentes através de diálogos, cuidados, estudo diagnóstico, visitas e encaminhamentos que viabilizem o retorno à família de origem, recâmbios e outros encaminhamentos, de modo a assegurar o bem-estar social da população

atendida. Não se configura um regime de abrigo, pois se caracteriza pela a flexibilidade quanto ao atendimento.

Após a parte prática do estudo, a Casa de Passagem foi transferida para residência no Bairro dos Estados, composta por 10 cômodos, sendo três dormitórios com banheiro, um masculino, um feminino e um para famílias com bebê. O objetivo da mudança foi atender às exigências mínimas recomendadas pelas orientações emitidas pelo MDS, além de oferecer um espaço mais acolhedor, harmonioso e digno a crianças, adolescentes e famílias atendidas.

Portanto, são essas as instituições de acolhimento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que desenvolvem o atendimento à proteção social integral e o direito à convivência familiar e comunitária de criança e adolescente com vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados ou rompidos. No entanto, o município ainda não disponibiliza dos seguintes serviços: casa-lar, serviço de família acolhedora⁵² e república. Esta lacuna dificulta o processo de reintegração familiar e de protagonismo após o desligamento dos serviços de acolhimento.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade possui ainda outros serviços de caráter socioeducativo e de acompanhamento a crianças e adolescentes acolhidos e para aqueles em situação de rua. São desenvolvidas pelo Centro de Formação Margarida Pereira da Silva (CFMPS) e pelo Serviço de Abordagem de Rua a Crianças e adolescentes (RUARTES), os quais não constituem serviços de acolhimento, como veremos a seguir.

4.1.1 Outros serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade destinado à criança e ao adolescente

O CFMPS está localizado no Centro de João Pessoa. Funciona de segunda a sexta-feira, das 07h00 às 17h00. Segundo PPP da Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o centro de formação tem por objetivo realizar ações pedagógicas através da

⁵²O serviço de família acolhedora ainda não está em funcionamento, mas o projeto Família Acolhedora já foi aprovado pela Câmara Municipal no dia 24 de novembro de 2010, o qual institui o 'Programa de Acolhimento Familiar Provisório de Crianças e Adolescentes', sob a coordenação da SEDES. O projeto tem por objetivo oferece alternativa de espaço protegido à criança e ao adolescente em situação de risco e vulnerabilidade social ou que tiveram seus direitos ameaçados ou violados, em caráter provisório e excepcional, através de encaminhamento às famílias acolhedoras, para garantir a convivência familiar e comunitária, além de fortalecer a família de origem, com o reconhecimento de suas possibilidades e dificuldades, para possibilitar a reintegração dos afastados provisoriamente de seu convívio. No entanto, a experiência de família acolhedora já existe no município de João Pessoa através de iniciativas da sociedade civil como, por exemplo, da Família Acolhedora Papa João XXIII.

sensibilização, da musicalidade, da consciência corporal (dança), do ensino religioso (respeitando a individualidade e denominação religiosa), das artes plásticas, do esporte, da inclusão digital, do reforço escolar (a todos que estão na rede regular de ensino), do esporte, da cultura e do lazer que propicia uma aglutinação de conhecimento dos aspectos histórico, geográfico e ambientais da cidade. Além disso, faz diagnóstico, escuta individual, acompanhamento familiar, incentiva e acompanha o desenvolvimento educacional e encaminha para rede de proteção e atenção à saúde.

As atividades desenvolvidas no Centro de Formação, na maioria das vezes, são pontuais, não conseguem despertar em meninas e meninos o protagonismo quanto à construção de projetos de vida que os auxiliem em conquistas futuras diferentes daquelas vivenciadas. São ações que muitas vezes não condizem com a realidade pessoal e social das crianças e adolescentes, tidas mais como momentos de diversão e de descontração, momento em que crianças e adolescentes vão para o Centro de Formação para saírem do ambiente da casa ou do abrigo.

ORUARTES surgiu em 2007 como projeto para mapear e identificar as crianças e adolescentes que estavam em situação de rua, mendicância, trabalho infantil, drogadição e exploração sexual nos principais pontos da capital, como praia, terminal rodoviário, Centro Histórico e feiras populares. Em janeiro de 2008, com o processo de ampliação dos serviços e programas da Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o RUARTES foi instituído como Programa de Abordagem de rua, reconhecido através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado pelo Ministério Público e a Prefeitura Municipal de João Pessoa, momento em que a gestão municipal amplia o número de educadores e inclui assistentes sociais, psicólogos e motoristas no programa, com a função de fortalecer o trabalho de acompanhamento das crianças, adolescentes e suas famílias na perspectiva da aproximação e do resgate dos vínculos familiares e comunitários.

A proposta do RUARTES visa a realizar ações protetivas, de diagnóstico da realidade, de abordagens e de intervenção para remoção e assistência às crianças e adolescentes que se encontram no espaço de rua, garantindo sua integridade. De acordo com o PPP da Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o RUARTES tem como objetivo resgatar a dignidade e a autoestima dessas pessoas, levando-os a se reconhecerem como sujeitos de direitos e deveres, despertando e fortalecendo o protagonismo, além de trabalhar a

conscientização para uma reinserção familiar e busca pelo sistema de garantia de seus direitos.

O RUARTES tem suas ações desenvolvidas de segunda a sábado, das 08h00 da manhã às 01h00 da madrugada, em vários locais da capital, como: Parque Solon de Lucena (Lagoa); Mercado Central; Praça Pedro Américo; Terminal Rodoviário Severino Camelo; Ponto de Cem Réis; praias de Cabo Branco, Tambaú, Manaíra e Bessa; praças públicas; Mercado de Artesanato, Feira de Tambaú e adjacências.

A metodologia utilizada é a abordagem de rua através da aproximação com brincadeiras populares, atividades cênicas, artísticas, lúdicas, de dança e outras realizadas pelas equipes. Atualmente, a atividade pedagógica desenvolvida pelo o serviço está reduzida por falta de investimentos materiais e de recursos humanos, o que tem dificultado a realização da proposta do mesmo, limitando-se a ações pontuais de encaminhamento e entrega de quentinhas à população de rua, deixando de lado a proposta pedagógica inicial.

Os referidos serviços atendem crianças, adolescentes e suas famílias em diferentes situações que são encaminhadas via Conselho Tutelar mediante apresentação da Guia de Acolhimento expedida pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude como medida protetiva prevista no ECA. Com exceção do RUARTES, o qual faz encaminhamento de meninos e meninas que estão em situação de mendicância, exploração sexual, abandono e em situação ou vivência de rua para o Conselho Tutelar.

O contexto apresentado convém destacar as condições de infraestrutura e de trabalho dos profissionais das instituições de acolhimento e nos serviços socioeducativos e de acompanhamento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal no município de João Pessoa.

4.2 AS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA E DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

As instituições de acolhimento e os serviços socioeducativos e de acompanhamento apresentam características de infraestrutura e condições de trabalho semelhantes. Todas as instituições de acolhimento são alugadas, estão sediadas em áreas residenciais, e, embora distante da realidade socioeconômica das crianças, adolescentes e suas famílias, apresentam aspectos de uma residência. A maioria possui sala de estar ou de tevê, dormitórios, sala para refeições, sala para a coordenação, cozinha, banheiros para os acolhidos e funcionários,

almoxarifado e área de serviço. Os móveis são mínimos: cama, colchão, armário, mesa, cadeira, geladeira ou *freezer*, fogão, televisão, aparelho de DVD – grande parte em péssimas condições de uso, quando não estão danificados, principalmente os eletrodomésticos.

Para as orientações técnicas dos serviços de acolhimento institucionais, as instituições devem possuir infraestrutura e espaços mínimos para garantir um bom acolhimento, como: sala de estar ou similar; sala de jantar/copa; quartos que acomodem as camas, berços, beliches e guarda roupa para guardam os pertencem dos acolhidos de forma individualizada; ambiente para estudo; banheiros; cozinha; área de serviço; área externa (varanda, quintal, jardim); sala para equipe técnica; sala para coordenação; sala de reuniões (BRASIL, 2009). Todos os ambientes devem oferecer acessibilidade às pessoas com necessidades especiais. Ou seja: a infraestrutura das instituições de acolhimento pesquisadas apresenta o mínimo recomendado pelo MDS.

Os materiais necessários para as atividades pedagógicas com os acolhidos são poucos ou inexitem, o que ocasiona ociosidade e tédio. Situação esta que destorce o papel dos educadores sociais, que acabam se tornando vigias dos acolhidos, para que não descumpram as regras da casa ou não evadam.

Os recursos humanos também são mínimos, apenas uma das instituições pesquisadas possui a equipe mínima completa, quando o recomendado é que cada instituição tenha um profissional para cada serviço: coordenador, equipe técnica (assistente social e psicólogo), educador/cuidador, auxiliar de educador/cuidador, auxiliar de serviço, cozinheiro e vigia.

As formas de contratação e as condições de trabalho dos profissionais são, na maioria das vezes, prestadores de serviços, sem nenhuma garantia trabalhista, recebem salários mínimos, os quais são obrigados a complementarem seu orçamento com outros trabalhos, apresentam baixa escolaridade e pouca formação para o exercício. A carga horária é exaustiva, a distribuição é feita de acordo com a necessidade da instituição, ou seja, muitos trabalham em plantões de 12 por 24 horas ou oito horas por dia durante a semana, finais de semana e feriados, com direito a uma folga por semana.

As condições dos profissionais que compõem a coordenação e a equipe técnica não diferem muito, são cargos comissionados e contratados, respectivamente. A coordenação fica à disposição da instituição, e a equipe técnica trabalha 30 horas semanais; caso seja necessário, são convocados em outros horários. Possuem poucos recursos materiais: um computador com internet, impressora com funcionamento irregular, telefone fixo (ramal),

serviço de carro uma ou duas vezes por semana, dependendo das demandas da Divisão de Proteção Social e Especial da Alta Complexidade, situação que atrasa o desenvolvimento dos encaminhamentos e o trabalho da equipe com o acolhido e suas famílias, dentre outros problemas.

Diante disso, identifica-se que os órgãos responsáveis pela garantia do direito à proteção social integral não oferecem condições para que os profissionais efetivem o acolhimento de qualidade dentro das diretrizes das legislações que reconhecem e regulamentam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

No tópico a seguir, apresentamos os motivos que levam crianças e adolescentes ao acolhimento nas Instituições de Alta Complexidade em João Pessoa. Destacamos, também, as principais características dos acolhidos no tocante à faixa etária, sexo, etnia, escolaridade, vínculos familiares e comunitários. Além de enfatizarmos as ações educativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e das ações de apoio e acompanhamento aos egressos dos serviços de acolhimento.

4.3 CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDOS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE ALTA COMPLEXIDADE

O processo de acolhimento nas instituições de alta complexidade é fruto de um longo percurso iniciado através da identificação de situação de vulnerabilidade e risco social da criança e/ou adolescente. Isto é, na rua ou quando ocorre denúncia aos Conselhos Tutelares, ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)⁵³, na Vara da Infância e Juventude e outros órgãos correlatos.

Os casos denunciados são encaminhados para o atendimento no Conselho Tutelar para verificação do fato. Caso sejam constatados fragilização e rompimento dos vínculos e a falta de acolhimento na família extensa, de imediato, o Conselho solicita à Vara da Infância e Juventude o acolhimento do sujeito em uma das instituições para que este saia do ambiente de violação de direitos.

Quando acolhidos, cabe à instituição e ao Conselho Tutelar providenciar os encaminhamentos necessários para restabelecimento dos laços familiares e comunitários das

⁵³ Qualquer pessoa pode e deve denunciar ao 0800 282 799 ou Disque 100 .

crianças e adolescentes atendidos. Caso sejam esgotadas as possibilidades (de reintegração a família de origem e extensa), são encaminhados para a família substituta e passam a fazer parte do cadastro de adoção. Logo, as instituições são residências rotativas destinadas a crianças e adolescentes que, em face da violação de direitos, precisem ser afastados do núcleo familiar e comunitário de origem até que sejam tomadas as providências cabíveis. Essa medida visa a garantir a proteção especial, apoio e amparo a crianças e adolescentes como intuito de assegurar a integridade física, psicológica e social de cada um.

O acolhimento é proveniente de situações que motivam o afastamento de criança/adolescente da família e do seu local de residência. Nas Instituições foram identificados vários motivos que, em sua maioria, são comuns a todas, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 1- Motivos de afastamento que levam crianças e/ou adolescentes ao acolhimento nas instituições de alta complexidade, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Motivos de afastamento	Número de instituição (%)
Abandono pelos pais ou responsáveis	100,0
Abuso sexual	20,0
Conflitos Comunitários	60,0
Conflitos familiares	60,0
Envolvimento com drogas	80,0
Exploração de trabalho infantil	20,0
Exploração e ameaças do tráfico de drogas	60,0
Maus-tratos	20,0
Mendicância	80,0
Órfãos	80,0
Pais ou responsáveis sem condição de cuidar de crianças e/ou adolescentes	80,0
Situação de pobreza	20,0
Situação/vivência de rua	80,0
Violência doméstica	60,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Os acolhidos nas instituições são atingidos, ao mesmo tempo, por mais de uma problemática que desencadeiam muitas outras. Aqui, chamamos atenção para a situação de abandono pelos pais ou responsáveis, pois foi identificada em todas as instituições pesquisadas. O abandono de crianças e adolescentes está atrelado à destituição do pátrio poder e de guarda dos pais e responsáveis, principalmente quando estes abusam do direito que têm, pois abandonar “não é apenas o ato de deixar o filho sem assistência material fora do lar, mas inclui o descaso intencional pela sua criação, educação e moralidade” (MOTTA, 2001, p. 40 *apud* RODRIGUES, 1993).

Quando a criança e/ou o adolescente tem pai e mãe ou apenas um dos genitores impossibilitados ou incapazes de cumprir seus deveres para com o filho, este se caracteriza como abandonado. Para Motta (2001, p. 40), o conceito de abandonado está relacionado “não só a criança que é concretamente separada de seus pais ou mãe, mas também aquela que, estando em sua companhia, é submetida a maus-tratos ou não é atendida em seus direitos mais essenciais como ser humano”.

As famílias, por outro lado, apresentam fragilidades psicoemocionais e socioeconômicas que dificultam o exercício do papel que lhe é colocado, consideravelmente quando falta apoio comunitário e governamental. A situação de abandono de crianças e adolescentes atendidas em instituições de acolhimento é muito mais preocupante, pois a ruptura gradual dos vínculos causada por distanciamento, desinteresse, falta do atendimento às necessidades básicas de amor, carinho, cuidados e proteções, tem provocado inúmeras sequelas no desenvolvimento psicoemocional e social destas pessoas.

Outros motivos que provocam este distanciamento são: envolvimento com drogas, violência doméstica, mendicância e falta de condições dos pais/responsáveis, conflitos, exploração e ameaças do tráfico de drogas, maus-tratos. Essas situações levam muitas crianças e adolescentes a fugirem de casa, passando a perambular pelas ruas em busca de sua sobrevivência e, também, como estratégia de liberdade daquele ambiente violento.

As condições de precariedade das famílias são provenientes de vários fatores, como desemprego; falta de moradia digna; carência na alimentação, vestimentas; falta de acesso a sistema de saúde, educação, assistência social, trabalho e geração de renda, profissionalização, lazer e cultura. Diante disso, as instituições de acolhimento são visualizadas pelas famílias, às vezes, como espaço de sobrevivência e garantia de direitos, principalmente quando há uma desestruturação material e afetiva da família.

No entanto, a proteção à família é, ainda, distante daquilo que preconiza a legislação brasileira, especialmente no quesito políticas sociais de caráter assistencialista, compensatória, pontuais, focalizadas e seletivas. No caso das instituições de acolhimento, o trabalho de intervenção e reintegração familiar fica prejudicado, pois em decorrência da situação de pobreza e da falta de apoio sociofamiliar, as crianças e adolescentes acabam ficando mais tempo acolhidos (as), contra os princípios de provisoriedade. A condição de pobreza, por si só, não é motivo para o afastamento de criança e adolescente do convívio familiar.

O acolhimento institucional à criança e ao adolescente é permitido pela autoridade judiciária, quando verificada a necessidade do afastamento devido a ameaças e violações dos direitos reconhecidos no ECA, por meio de apresentação da Guia de Acolhimento. Nesta deve constar: identificação, qualificação, endereço, nomes de parentes e terceiros interessados em tê-los sob sua guarda e os motivos do afastamento ou da não reintegração familiar. Cabe também às entidades construir um Plano Individual de Atendimento para a reintegração familiar. Quando identificada esta possibilidade, o dirigente da instituição tem por obrigação comunicar à autoridade judicial, que por sua vez acionará o Ministério Público no prazo de cinco dias e dará uma decisão em prazo igual. (BRASIL, 2009).

Segundo Neves; Machado; Silva (2008, p. 138):

[...]a situação de destituição social das famílias pobres tende, assim, a dificultar a capacidade destas de manter sob seus cuidados todos os seus membros, condição cada vez mais dificultada, na medida em que a penúria persiste ou se agrava.

Neste sentido, a “colocação de crianças e adolescentes em instituições era utilizada como medida de ‘proteção’ contra os desvios causados pelas condições sociais, econômicas e morais das famílias pobres [...]” (SILVA; MELLO; AQUINO, 2004, p. 218), principalmente nas primeiras iniciativas, denominados de orfanatos, preventórios e reformatórios, as quais se caracterizam pelo acolhimento de grande número de meninos e meninas em situação de risco e que viviam sob rígida disciplina e afastados da convivência familiar e comunitária.

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes é mais frequente nas famílias empobrecidas por serem mais vulneráveis aos fatores que podem contribuir para a vitimação infanto-juvenil por parte de seus familiares. Todavia, não é a realidade de todas as famílias

pobres, bem como essa situação pode acontecer em qualquer organização familiar, mesmo com poder aquisitivo diferenciado.

A pobreza é um fator que contribui consideravelmente para o aumento das situações de vulnerabilidade social das famílias, porém isoladamente não justifica a destituição do poder familiar e o acolhimento em instituição. Como afirma Silva (2004, p. 46): “[...] a condição socioeconômica precária das famílias, ao impor maiores dificuldades para a sobrevivência digna do grupo familiar, funcionaria como um elemento agravante e desencadeador de outros fatores de risco preexistentes”.

De acordo com o ECA, o afastamento temporário de crianças e adolescentes de suas famílias é uma medida de proteção, quando necessária, para garantir o bem-estar. Além disso, o Estatuto estabelece outras medidas de proteção que devem ser desenvolvidas para assegurar e fortalecer os vínculos familiares antes da suspensão do poder familiar.

Dentre as medidas de proteção instituídas no ECA, no artigo 101, destacam-se: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência no sistema de ensino; inclusão da família em programas comunitários ou oficiais; inclusão em acolhimento familiar, colocação em família substituta, acolhimento institucional etc.

O acolhimento familiar ou institucional deverá estimular aproximação entre família e criança/adolescente, buscando fortalecer o processo de reintegração familiar, além de incluir esta em programas oficiais de orientação, apoio e de promoção social (BRASIL, 2009).

As instituições de acolhimento da Proteção Social e Especial de Alta Complexidade de João Pessoa não fogem à realidade brasileira, pois a maioria das crianças e adolescentes atendidos é proveniente de famílias de baixo poder aquisitivo, o que contribui para o surgimento de fatores sociais e psicoemocionais de abandono e negligência com crianças e adolescentes que acabam sendo afastados do núcleo familiar e comunitário.

Segundo os dados da Tabela 2, a população infanto-juvenil atendida nas instituições é, em sua maioria, do sexo masculino (52%); destes, 28% estão na faixa etária de 16 a 18 anos. Embora, 38% de ambos os sexos prevaleçam na faixa etária de 12 a 14 anos, seguidos de 17% entre 08 e 10 anos.

No momento da pesquisa não foi registrada a presença de nenhuma criança abaixo de 08 anos de idade. Geralmente, essas crianças, se em situação de risco social, são encaminhadas para abrigos institucionais aptos a fazer atendimento especial e que possuem

ambiente adequado à faixa etária citada, como por exemplo, o Abrigo Jesus de Nazaré, ministrado pelo Governo do Estado, o qual está em processo de municipalização desde o início do corrente ano. No entanto, a realidade das instituições pessoenses não apresenta esta condição. A estrutura física é precária e os recursos humanos são insuficientes para fazer tal acolhimento.

Em números totais, percebe-se que a diferença de idade entre meninos e meninas é pequena, apenas 2%⁵⁴. Na soma da faixa etária de 10 a 16 anos incompletos predomina o sexo feminino, totalizando 45%. Ao contrário, as faixas etárias de 8 a 10 totalizam 14%, e de 16 a 18 anos, 28%, em que prevalecem os meninos.

Os resultados acima reafirmam os dados obtidos na Pesquisa de Levantamento Nacional de Abrigo para crianças e adolescentes da rede SAC em 2003. Identifica-se que “os abrigos pesquisados atendem cerca de 20 mil crianças e adolescentes que são, na maioria, meninos (58,5%), afrodescendentes (63,6%) e têm entre 07 e 15 anos (61,3%)”(IPEA, 2003, p.4).Conforme tabela a seguir:

Tabela 2- Criança e adolescente acolhida em instituição de alta complexidade, por faixa etária e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Faixa etária	Sexo(%)		Total
	Feminino	Masculino	
8 a 10	3,0	14,0	17,0
10 a 12	7,0	-	7,0
12 a 14	28,0	10,0	38,0
14 a 16	10,0	-	10,0
16 a 18	-	28,0	28,0
Total	48,0	52,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

No que diz respeito à etnia, 66% são considerados pardos, segundo informações das coordenadoras entrevistadas. Deste percentual, 35% são do sexo feminino. Quando totalizado com o percentual da cor negra, correspondem a 83% dos acolhidos, sendo 45% do sexo masculino.

⁵⁴Na pesquisa, *A realidade dos Abrigos para Crianças e Adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas*, realizada em 2005 com 17 abrigos da área metropolitana de João Pessoa, das 487 crianças e adolescentes abrigados, 53% eram do sexo feminino, destacando-se a faixa etária de 06 a 10 anos, correspondendo a 22,4%; de 11 a 15 anos, 15,4% (NEVES; MACHADO; SILVA, 2008, p.140).

Em comparação com os resultados da pesquisa de Neves; Machado; Silva (2008), encontramos que a maioria das crianças e adolescentes acolhidos nos Abrigos pesquisados eram de cor parda, com maior incidência na faixa etária dos 6 a 10. Quando cruzados com as informações sobre sexo, idade e cor, a população era composta na sua maioria de crianças e adolescentes do sexo feminino, de cor parda e com idade entre 6 e 15 anos. Embora, quando somados os percentuais da cor parda e negra, representem 69,4% da população infanto-juvenil pesquisada.

Segundo o IBGE (2010), através da Síntese de Indicadores Sociais (SIS), a população considerada de cor parda obteve crescimento entre os anos 1999 e 2009 de 40% para 44%. Quando somados ao percentual das pessoas que se declararam pretas (negras), ultrapassam os 50% da população brasileira.

Tal situação demonstra que as disparidades sociais e raciais continuam a caracterizar o perfil das crianças e adolescentes acolhidos em instituições de acolhimento, com prevalência de pessoas com baixo poder aquisitivo, afrodescendentes e de baixa escolaridade.

A Tabela 3 traz os resultados relativos à etnia e gênero dos sujeitos pesquisados.

Tabela 3- Crianças e adolescentes acolhidos em instituição de alta complexidade, por cor e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Cor \ Sexo (%)	Sexo (%)		Total
	Feminino	Masculino	
Branca	10,0	7,0	17,0
Negra	3,0	14,0	17,0
Parda	35,0	31,0	66,0
Total	48,0	52,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

No que se refere à escolaridade dos meninos e meninas, a situação fica mais gritante. Percebe-se que das 29 crianças e/ou adolescentes atendidos, 79% têm o Ensino Fundamental incompleto; destes, 35% estão na faixa etária de 14 a 16, e 21% entre 12 e 14 anos. cursando a Educação de Jovens e Adultos (EJA), encontram-se 21% dos adolescentes da Casa de Acolhida Masculina, referentes a 5º, 6º e 7º ano, com idade entre 16 e 18 anos.

Os dados demonstram que 63% dos adolescentes atendidos nas instituições de acolhimento estão com idade acima de 14 anos e não concluíram ainda o Ensino Fundamental. Este deve ser durar dos 06 até os 14 anos de idade, no intervalo de tempo de 09

anos, e tem por finalidade oferecer a formação básica do cidadão, seja em escola pública e/ou particular, de modo a desenvolver processo de aprendizagem através da leitura, escrita, cálculo, aspectos social, natural, político, tecnológico, artístico e cultural nos quais se fundamenta a sociedade (BRASIL, 1996).

O Ensino Fundamental e o Médio devem ser garantidos a todos aqueles que não tiveram acesso ou não concluíram na idade correta através da modalidade de alfabetização de jovens e adultos. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho [...]” (BRASIL, 1996), devendo família e Estado garantirem este processo.

A EJA tem por finalidade fomentar a integração entre as dimensões educacionais, sociais e de qualificação profissional para indivíduos que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunizando-os acesso e permanência no sistema de ensino.

No entanto, a realidade mencionada é preocupante, pois o número de adolescentes acima de 14 anos fora da escola é elevado, apesar do aumento no acesso ao sistema escolar apontado pela SIS, no intervalo entre 1999 e 2009 (IPEA, 2010). Apesar deste crescimento, percebe-se que o número da população de faixa etária acima de 15 anos que não concluiu o Ensino Fundamental ainda é grande, um desafio quanto à adequação da idade ao nível de escolaridade e a permanência do jovem na escola.

Naregião Nordeste, a taxa de analfabetismo em 2009 correspondia a 9,7% na faixa etária acima dos 15 anos, quando levado em consideração o rendimento familiar. Este percentual atinge a população mais pobre e compromete, assim, o acesso e a permanência dos indivíduos no grau de escolaridade adequado à sua faixa etária (IBGE/SIS, 2010).

Durante a pesquisa, os entrevistados afirmaram que as crianças e adolescentes acolhidos estavam matriculados e frequentando a escola, com exceção da Casa de Passagem, devido ao curto período de permanência na unidade. Além disso, as crianças e adolescentes atendidos nas instituições participavam de atividades pedagógicas em turno complementar ao da escola, desenvolvidas no CFMPS, onde realizam atividades de reforço e oficinas educativas e artísticas que estimulam suas habilidades pessoais e coletivas. Os resultados educacionais dos acolhidos são observados na tabela a seguir:

Tabela 4- Crianças e adolescentes acolhidos em instituição de alta complexidade, por faixa etária e nível de escolaridade, em percentual. João Pessoa-PB, 2010.

Faixa etária	Escolaridade (%)		Total
	Ens.Fund. (incompleto)	EJA	
8 a 10	10,0	-	10,0
10 a 12	7,0	-	7,0
12 a 14	21,0	-	21,0
14 a 16	35,0	-	35,0
16 a 18	7,0	21,0	28,0
Total	79,0	21,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Neste cenário, as crianças e adolescentes atendidos apresentam na sua maioria déficits educacionais. Esse processo é intensificado, às vezes, por inúmeros fatores que atingem as famílias no tocante ao provimento das necessidades sociais básicas. Considerando a importância da família no fornecimento dessas obrigações de cuidado e de proteção social ao indivíduo, destaca-se que a organização familiar vem se constituindo por diferentes arranjos, mudanças oriundas das diversas experiências vivenciadas pelos membros que a compõem.

De acordo com Sarti (2002, p. 25): “[...] embora a família continue sendo objeto de profundas idealizações, a realidade das mudanças em curso abala de tal maneira o modelo idealizado que se torna difícil sustentar a ideia de um modelo adequado”. Deste modo, a realidade das crianças e dos adolescentes pesquisados não fica à margem das transformações na organização familiar, pois durante a pesquisa identificamos que, dos 29 acolhidos, 41% constituíam uma família monoparental; 24% família extensa; 14 % disseram não possuir famílias, serem órfãos ou não conhecerem nenhum parente; e 10% representam a família nuclear e a família estável entre um dos pais e outro companheiro.

Ainda segundo Sarti (2002, p.27), pensar a família requer “[...] buscar uma definição que não se antecipe à sua própria realidade, mas que nos permita pensar como ela se constrói, constrói sua noção de si [...]”. Em relação às famílias mais empobrecidas, a referida autora afirma que são caracterizadas pela configuração em rede, indo de encontro à ideia de núcleo. Além disso, as dificuldades enfrentadas com relação aos papéis familiares são derivadas de situações de desemprego, doenças, violência, envolvimento com drogas, dentre outros fatores que servem para explicar as constantes rupturas conjugais.

Tal situação se agrava quando associada a questões educacionais de qualificação profissional e de pobreza,

[...] a baixa qualificação da mão-de-obra, o analfabetismo (total ou funcional), [...] somados à inconstância do trabalho, criam no cotidiano dessas famílias uma situação opressiva de penúria e precarização da capacidade de manter atendidos e protegidos os adultos e sua prole (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2002, p.129).

A não inserção dessas famílias no mundo do trabalho ocasiona outro processo caracterizado pelo aumento do trabalho temporário e informal sem nenhuma proteção social e trabalhista, provocando o crescimento da pobreza e de outras questões sociais.

A pobreza e a má distribuição de renda repercutem na organização e na estrutura familiar, principalmente nas famílias que têm poder aquisitivo baixo, levando-as a permanecerem em uma situação limite de sobrevivência e degradação social. Nesse sentido, “[...] esse movimento de organização – reorganização torna visível a conversão de arranjos familiares entre si, bem com qualquer estigma sobre as formas familiares diferenciados” (CARVALHO, 1998, p. 31).

Os novos arranjos familiares são tidos como ramificações que envolvem diferentes autores, independente dos laços consanguíneos. Entretanto, são movidos, também, pelas obrigações de apoio, afetividade e sobrevivência dos indivíduos. A família constituída por um do cônjuge e filhos denomina-se família monoparental, e representa 45% do referencial de crianças e adolescentes atendidos nas instituições de acolhimento. A maioria tem a mulher como chefe de família, ou seja, ocupa o papel de provedora através de dupla jornada de responsabilidades, já que são obrigadas a trabalhar para atender às necessidades da casa e de seus dependentes.

Percebe-se que a mulher ganha espaço no mundo do trabalho, embora esta inserção apresente pontos positivos e negativos quanto à garantia de direito e de reconhecimento profissional por parte da sociedade. O “[...] crescimento do emprego feminino se deveu principalmente ao emprego informal da economia [...], mediante a terceirização, subcontratação e formas flexibilizadas de trabalho [...]” (DUQUE-ARRAZOLA, 2006, p.136-137), cenário visível na contemporaneidade.

É importante pontuar que nas últimas décadas as políticas públicas têm focado suas ações no âmbito familiar. De acordo com Duque-Arrazola (2006, p.148): “[...] a família passou a ganhar centralidade nos programas de Assistência social, especialmente de

transferência monetária [...] em nome da participação da família-mulher e da sua consideração como sujeito das referidas políticas”. Por isso, a mulher é na maioria dos casos responsável pelo grupo familiar – organização e reprodução social.

Assim, a composição familiar das crianças e/ou adolescentes atendidos pelas instituições de acolhimento apresenta diferentes tipos de organização familiar, como se pode visualizar a seguir:

Tabela 5- Crianças e adolescentes acolhidos em instituições de alta complexidade, por tipo de organização familiar, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Tipo de organização familiar	nº	(%)
Família Nuclear	03	10,0
Família Monoparental	12	42,0
Família reconstituída*	03	10,0
Família Extensa	07	24,0
Sem família (órfão)**	04	14,0
TOTAL	29	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

*Aqueles cujo pai ou mãe tem novo companheiro.

**Entre estes, dois foram adotados e retornaram ao abrigo por desistência dos adotantes.

Dentro deste contexto marcado por vários referenciais (familiares, sociais, econômicos, políticos e culturais) a família, através de suas vivências, apresenta vulnerabilidades quanto ao acesso e garantia de sobrevivência de seus integrantes. Isso, às vezes, contribui para violação de direitos, em especial do direito à convivência familiar e comunitária, conseqüentemente, fragilização e perda dos vínculos, passando a viver longe do aconchego da família de origem e do meio social ao qual pertencia.

Observa-se que 66% das crianças e adolescentes acolhidos possuem vínculos familiares: 35% do sexo masculino e 31% do feminino. Esses dados revelam que o afastamento de meninos e meninas é ocasionado pela realidade vulnerável em que vivem as famílias. Tal situação coloca em risco a principal função familiar: promoção e desenvolvimento da socialização de criança e adolescente no acesso aos direitos essenciais como ser humano.

A “existência de vínculos de filiação legal, de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de arranjo familiar” (BRASIL, 2006, p.23) é essencial para a garantia dos direitos, principalmente o direito à convivência familiar e comunitária, embora

24% das crianças e adolescentes não mantinham vínculos afetivos com seus familiares. Percentual significativo, pois tal situação compromete o processo de reintegração familiar, contribuindo para permanência de meninos e meninas nas instituições.

Da associação com o gênero, identifica-se que 17% são meninas que não possuem laços familiares. Esses dados mostram que a população infanto-juvenil feminina tem crescido nas estatísticas. Na Paraíba, estes números são preocupantes. Segundo os resultados da pesquisa realizada com os abrigos de João Pessoa, em 2005, o perfil dos abrigados revelava, na sua maioria, “meninas com idade entre 6 e 15 anos, de cor parda e pobre, sendo 77,4% destes ‘abrigados’ têm família, dos quais 61,8% têm os vínculos familiares mantidos” (NEVES; MACHADO; SILVA, 2008, p.159), embora permanecessem por mais de dois anos na instituição de acolhimento.

Dentre os principais motivos que configuram o processo de afastamento estão carência material, abandono dos pais e/ou responsáveis, violência doméstica, abuso sexual, vivência de condizem com o distanciamento e destituição do pátrio poder. Conforme, os dados abaixo.

Tabela6- Crianças e adolescentes acolhidos em instituições de alta complexidade, segundo vínculo familiar e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Sexo (%)			
	Feminino	Masculino	Total
Vínculo familiar			
Mantém vínculo familiar	31,0	35,0	66,0
Não mantém vínculo familiar	17,0	7,0	24,0
Órfão	-	10,0	10,0
TOTAL	48,0	52,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

A convivência comunitária faz parte deste processo sociofamiliar, e é compreendida como espaços de socialização, divulgação e acesso aos direitos mediante execução de políticas sociais governamentais e não governamentais. Estes “espaços e as instituições sociais são, portanto, mediadores das relações que crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para construção de relações afetivas e de suas identidades individuais e coletivas” (BRASIL, 2006, p.32).

Os dados da Tabela 7 mostram que 58 % das crianças e adolescentes mantêm vínculos comunitários, ou seja, têm boa relação com a comunidade de origem, embora 42% não possuam uma vinculação harmônica com a mesma, seja por causa de envolvimento com drogas, ameaça por parte do tráfico de entorpecentes e/ou outras questões. Segundo afirmações das coordenadoras das instituições, os acolhidos mantêm vínculos em outras comunidades, onde reside a família extensa e participam, também, de eventos em locais públicos, como praças, ginásios, igrejas, praias, dentre outros espaços.

Para Sarti (2002, p.31) é importante destacar que:

[...] nos casos de instabilidade familiar por separações e mortes, aliada à instabilidade econômica estrutural e ao fato de que não existem instituições públicas que substituam de forma eficaz as funções familiares, as crianças passam a não ser uma responsabilidade exclusiva da mãe ou do pai, mas de toda a rede de socialização em que a família está envolvida.

É necessário frisar que a maioria das crianças e adolescentes acolhidos não possui redes sociais amplas de apoio na comunidade onde vive. Portanto, tal situação dificulta o processo de preservação e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 7- Crianças e adolescentes acolhidos em instituições de alta complexidade, segundo vínculo comunitário e sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Sexo(%) Vínculo comunitário	Sexo(%)		Total
	Feminino	Masculino	
Mantém vínculo comunitário	34,0	24,0	58,0
Não mantém vínculo comunitário	14,0	28,0	42,0
TOTAL	48,0	52,0	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Nesta perspectiva de preservação e de fortalecimento dos vínculos, as instituições de acolhimento têm o objetivo de construir estratégias que assegurem a reintegração familiar de crianças e adolescentes, seja na família de origem ou substituta. Segundo afirmações das coordenadoras entrevistadas, de setembro de 2009 a setembro de 2010 foram reintegrados 23 crianças e adolescentes, 65% voltaram à família de origem, sendo 56% do sexo masculino. O número de reintegrações a família externa corresponde a 35%, todos do sexo feminino.

Percebe-se ainda a ausência de encaminhamento para famílias acolhedoras e famílias substitutas. A família acolhedora é compreendida como aquela que recebe “crianças e adolescentes sob sua guarda, de forma temporária até a reintegração da criança com a sua própria família ou seu encaminhamento para família substituta” (BRASIL, 2009, p.107). E a família substituta entendida como processo jurídico que ocorre por meio de três modalidades: guarda, tutela e adoção. Tem por objetivo a garantia à criança e ao adolescente do direito à convivência familiar e comunitária quando há possibilidades de retorno à família de origem.

Segundo o artigo 92 do ECA, a “[...] preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa”. São princípios que devem ser desenvolvidos pelas instituições e programas de acolhimento, seja familiar ou institucional.

Por outro lado, o número de crianças e adolescentes que retornaram à instituição após a reintegração familiar chama atenção. Das cinco instituições pesquisadas, apenas uma afirmou que houve retorno. No entanto, esta relatou que foram feitas 12 reintegrações de crianças e adolescentes à família de origem por meio da assinatura do termo de responsabilidade, sendo que oito voltaram à instituição.

Percebe-se a falta de planejamento no processo de reintegração, situação caracterizada por poucas iniciativas de fortalecimento familiar e comunitário, como a rapidez no processo de reintegração sem levar em consideração as condições que induziram à fragilização ou rompimento dos vínculos. Há carência de um acompanhamento sistemático e eficaz junto a criança, adolescente e famílias por parte da instituição de acolhimento e do poder público. Esse processo contribui para reincidência de crianças e adolescentes às situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que favorecem para fluidez dos vínculos familiares e comunitários.

A seguir, número de reintegrações familiares realizadas pelas instituições de acolhimento no período de setembro de 2009 a setembro de 2010.

Tabela 8- Crianças e adolescentes acolhidos em instituição de alta complexidade reintegrados à família de origem ou extensa, por sexo, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Reintegração	Sexo(%)		Total
	Feminino	Masculino	
Família Origem	9,0	56,0	65,0
Família extensa	35,0	-	35,0
TOTAL	44,0	56,0	100,0

Fonte: Cadastro da instituição de acolhimento.

Nota: Os dados referem-se ao período de setembro de 2009 a setembro de 2010.

As instituições de acolhimento devem assegurar às crianças, aos adolescentes e às famílias a proteção social integral, mas também promover ações de reinserção e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários durante a permanência e depois da reintegração através de medidas socioeducativas diárias na instituição para as crianças e adolescentes e de incentivo à convivência familiar e comunitária, além de ações de preparação, fortalecimento e monitoramento do egresso.

4.3.1 Ações educativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários nas instituições de acolhimento

De acordo com o artigo 90 do ECA, as entidades de atendimento são responsáveis pelo planejamento, execução de programas e serviços de proteção e ações socioeducativas destinadas às crianças e aos adolescentes em diferentes regimes de atendimento e acolhimento. É de responsabilidade do município e do estado, mediante órgãos gestores da política de assistência social em parceria com demais atores da rede local e do sistema de garantia de direitos desenvolverem estratégias que melhorem a oferta do atendimento às crianças e adolescentes através da realização do fortalecimento familiar e comunitário junto à população infanto-juvenil acolhida nos serviços de acolhimento, como também para suas famílias.

Durante a pesquisa, os profissionais entrevistados afirmaram que as instituições de acolhimento desenvolvem regularmente as seguintes ações: atendimento individual e/ou grupal; inserção em cursos profissionalizantes, como marcenaria, operador e mantenedor de microcomputador, costura e escova, manicure e pedicura, cursos de pifercussão e de informática; apoio e acompanhamento psicológico via encaminhamentos para o Centro Atenção Psicossocial (CAP's), o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), a clínica de psicologia do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) e o Centro

de Referência da Assistência Social (CRAS); apoio e acompanhamento social por meio de encaminhamento para CRAS, CREAS, programas sociais de proteção básica e especial, benefícios eventuais e demais políticas sociais nas diversas áreas; inserção e acompanhamento escolar; atividades no turno complementar escola através do reforço escolar; atividades religiosas (estudo bíblico); atividades esportivas (futsal, natação e atletismo); atividades culturais e de lazer através de passeios; oficinas socioeducativas com temas transversais; oficinas artísticas (pintura, desenho, artesanato e dança) desenvolvidos no CFMPS; ações de preparação gradativa para o desligamento (reuniões, conversas individuais e coletivas, visitas, inserção em cursos); assistência médica; assistência odontológica; e outros, como festa comemorativa sobre carnaval, juninas, dia das mães, dia dos pais, dia das crianças, natal e ano novo.

As ações realizadas no dia-a-dia das instituições, conforme os dados da Tabela 9, são quase todas desenvolvidas nas instituições. Atividades religiosas e esportivas, realizadas no turno complementar ao da escola, inserção e acompanhamento escolar e ingresso em curso profissionalizante não apareceram nas respostas de algumas instituições. Isso não quer dizer que não se realizem, apenas não foram mencionadas. Isso é preocupante, pois são atividades que garantem direitos previstos nos artigos 16, 53, 63 e 69 do ECA, os quais preconizam o direito à liberdade de crença e ao culto religioso, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção social. Para Szymanski (2002, p.56), as práticas educativas são

[...] ações contínuas e habituais realizadas pelas agências socializadoras, como a escola e a família, nas trocas intersubjetivas, adotadas pelos membros mais velhos a fim de possibilitar a construção e a apropriação de saberes, práticas e hábitos sociais pelos mais jovens [...].

Cabe também à instituição de acolhimento promover essas ações que favoreçam a formação humana nos aspectos pessoal e social.

Tabela 9- Ações desenvolvidas pelas instituições junto a crianças e adolescentes, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Ações	Número de Instituição (%)
Atendimento individual e/ou grupo	100,0
Apoio e acompanhamento psicológico	100,0
Apoio e acompanhamento social	100,0
Atividade no turno complementar ao da escola	80,0
Atividade religiosa	80,0
Atividade esportiva	80,0
Atividades de lazer	80,0
Encaminhamento para assistência médica	100,0
Encaminhamento para assistência odontológica	100,0
Encaminhamento para cursos profissionalizantes	80,0
Encaminhamento a escola;	80,0
Acompanhamento escolar	80,0
Realização de oficina socioeducativa e artística	100,0
Outros (festa comemorativa)	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Nota: Os totais correspondem ao número de instituições de acolhimento pesquisadas que desenvolvem as referidas ações.

As instituições de acolhimento devem oferecer, ainda, atendimento personalizado em pequenos grupos; preservar e respeitar a identidade e a história de vida de cada sujeito; proporcionar a manutenção/reconstituição dos vínculos familiares, principalmente de grupos de irmãos; disporem de instalações e infraestrutura adequadas para o atendimento e acolhimento; providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania dos acolhidos que não tiverem; manter as informações de cada acolhido atualizadas no Plano Individual de Atendimento (PIA) sobre todos os procedimentos realizados e observados durante o período de acolhimento e monitoramento após reintegração familiar; elaboração de relatórios mensais e avaliativos sobre a situação do indivíduo, os quais devem ser encaminhados para Vara da Infância e Juventude; visitas institucionais e domiciliares; estudo diagnóstico; reuniões.

Com relação a essas ações mencionadas, 60% das instituições de acolhimento pesquisadas realizam atendimento personalizado em pequenos grupos, e 40% afirmaram não estarem condicionados a fazê-lo. Para as orientações e técnicas, o atendimento personalizado deve ser garantido pelos os serviços de acolhimento, os quais

[...] deverão prestar cuidados de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente (BRASIL, 2009, p.27).

Essa organização tem por objetivo assegurar a crianças e adolescentes um atendimento que favoreça o desenvolvimento da sua identidade, o respeito à individualidade e história de vida, sua intimidade e privacidade quanto aos bens materiais, afetivos e coletivos.

Por outro lado, quando questionadas sobre o atendimento personalizado voltado a pessoa com deficiência, entendido como aquele que deve promover, proteger e assegurar de forma igualitária o acesso aos direitos fundamentais da pessoa humana com base no respeito e na dignidade, todas as instituições afirmaram não terem infraestrutura adequada nem recursos humanos suficientes para realizá-lo.

Logo, fragiliza-se a garantia dos direitos reconhecidos e estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ratificada pelo Brasil, em 2008, por meio do Decreto legislativo nº 186/2008. Ela define no artigo 1º que “pessoa com deficiência são aquelas que têm impedimentos de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas”. Além disso, dispõe no artigo 7º sobre os deveres dos estados da Convenção (2008) no tocante à garantia dos direitos de crianças e adolescentes deficientes:

1. Os Estados Partes deverão tomar todas as medidas necessárias para assegurar às crianças com deficiência o pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, em igualdade de oportunidades com as demais crianças.
2. Em todas as ações relativas às crianças com deficiência, o que for melhor para elas deverá receber consideração primordial.
3. Os Estados Partes deverão assegurar que as crianças com deficiência tenham o direito de expressar livremente sua opinião sobre todos os assuntos que lhes disserem respeito, tenham a sua opinião devidamente valorizada de acordo com sua idade e maturidade, em igualdade de oportunidades com as demais crianças, e recebam atendimento adequado à sua deficiência e idade, para que possam realizar tal direito.

As instituições de acolhimento devem possibilitar atendimento de qualidade às pessoas com deficiência e fortalecer a autonomia, participação, acessibilidade, proteção e segurança

para todas as pessoas com deficiência que estão em situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

No tocante à provisão dos documentos necessários ao exercício da cidadania dos assistidos, todas as instituições asseguram que fazem encaminhamentos para órgão responsáveis, como a Casa da Cidadania. Também elaboram relatórios periódicos de avaliação e acompanhamento sobre a situação de todos os acolhidos e enviam mensalmente para Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar e Coordenação da Divisão da Proteção Social e Especial de Alta Complexidade – as duas últimas quando solicitadas.

As instituições elaboram ainda o PIA, preenchido pela equipe técnica. Para as orientações técnicas dos serviços de acolhimento,

[...] a elaboração deste Plano de Atendimento deve ser realizada em parceria com o Conselho Tutelar e, sempre que possível, com a equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude. Tal Plano deverá partir das situações identificadas no estudo diagnóstico inicial que embasou o afastamento do convívio familiar. Quando o acolhimento tiver sido realizado em caráter emergencial e/ou de urgência, sem estudo diagnóstico prévio, recomenda-se que este estudo seja realizado em até vinte dias após o acolhimento, a fim de avaliar a real necessidade da medida ou a possibilidade imediata de retorno da criança ou adolescente ao convívio familiar (BRASIL, 2009,pp.32-33).

Este trabalho conjunto não acontece na prática. Segundo os entrevistados, a relação de trabalho com alguns Conselhos Tutelares ainda dificulta o desenvolvimento das ações, principalmente alguns encaminhamentos não planejados ou precipitados na tomada de decisões quanto ao afastamento, em especial nos casos tidos como emergência no processo de troca de informações e de continuidade do trabalho de fortalecimento dos vínculos familiares, que é de responsabilidade da instituição de acolhimento e do Conselho Tutelar em parceria com a Vara da Infância e Juventude e com os órgãos corresponsáveis pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O PIA é um instrumento utilizado pelas instituições de acolhimento para organizar as informações pessoais e familiares de cada sujeito antes e após o acolhimento. Deve conter também estratégias e técnicas a serem realizadas junto ao acolhido e à família, objetivando o atendimento das necessidades e a reintegração familiar.

De acordo com as orientações técnicas dos serviços e programas de acolhimento:

Quando o acolhimento tiver sido realizado em caráter emergencial e/ou de urgência, sem estudo diagnóstico prévio, recomenda-se que este estudo seja realizado em até vinte dias após o acolhimento, a fim de avaliar a real necessidade da medida ou a possibilidade imediata de retorno da criança ou adolescente ao convívio familiar. Se o acolhimento emergencial tiver sido realizado sem prévia determinação da autoridade competente, esta deverá ser comunicada até o 2º dia útil imediato, conforme o Art. 93º do ECA. No caso de crianças e adolescentes acolhidos sem referência familiar, o fato deve ser comunicado à Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente ou, quando não houver, à delegacia mais próxima⁵⁵ (BRASIL, 2009, p.27).

O PIA busca nortear o trabalho de intervenção da equipe na instituição a partir do levantamento de cada situação, de modo a superar os impasses colocados e fortalecer as potencialidades, habilidades e necessidades específicas de cada caso. É composto por vários aspectos: motivos que levaram ao acolhimento; estrutura organizacional da família; condições socioeconômicas; demandas individuais da criança, do adolescente e de sua família; rede de proteção social e afetiva destes com outras instituições e outras informações. Além disso, prevê intervenções que valorizem o desenvolvimento saudável dos acolhidos; encaminhamentos às diferentes áreas da rede de proteção; atividades que estimulem a autonomia; acompanhamento escolar; preservação e fortalecimento da convivência comunitária e das redes sociais; construção de projetos de vida etc. (BRASIL, 2009).

As orientações técnicas definem ainda que a elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar necessita que a criança, o adolescente e a família sejam ouvidos através de escuta qualificada, bem como de pessoas próximas ao convívio familiar e comunitário. Estes deverão ser encaminhados para o sistema de Justiça e Conselho Tutelar. Durante a pesquisa, os entrevistados foram questionados sobre o PIA. A maioria afirmou se tratar de um instrumento que facilita o trabalho junto à criança, ao adolescente e à família, conforme algumas falas das entrevistas.

⁵⁵Para as orientações técnicas, o serviço de acolhimento, em parceria com a referida delegacia, deve consultar o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e similares existentes nos estados, a fim de verificar se não se trata de criança ou adolescente desaparecido. Nesses casos, tendo em vista a localização de pais ou responsáveis, deve-se, ainda, por meio de métodos adequados, buscar informações com a própria criança ou adolescente como, por exemplo: seu nome completo, idade, nome de pessoas da família, escola onde estudava, bairro ou pontos de referência de sua moradia, município de procedência etc. Recomenda-se que estas informações sejam levantadas de modo gradativo no período inicial do acolhimento, pois, dependendo da idade, a criança pode não se lembrar de tais informações após certo período. Os cadastros de crianças e adolescentes desaparecidos devem também ser consultados no caso de crianças e adolescentes acolhidos que estejam em processo de saída da situação de rua. Nestas situações deve-se buscar analisar junto à criança ou ao adolescente sua situação familiar, os motivos que levaram à saída de casa e o desejo de retomada do contato com familiares, sobretudo com aqueles que a estiverem procurando (BRASIL, 2009, p.27).

É um instrumento que traz um direcionamento para que você tenha uma melhor possibilidade de contribuir para o atendimento psicoemocional e social da criança e do adolescente e de sua família (entrevista nº 02).

É o coração da criança, principalmente, das crianças que vivem no abrigo, porque o PPI contém tudo que é feito com a criança, desde quando ele foi tirado da família e encaminhado para o abrigo, a gente vai fazendo a escuta e pegando todas as informações para fazer o PIA, eu acho que o PIA é o raios-X da criança, tem tudo (entrevista nº 04).

Plano Individual de Atendimento compõe a fase de desenvolvimento do acolhido dentro da unidade, a história de vida dele, o crescimento social, psicológico, o acompanhamento dele dentro da unidade (entrevista nº 06).

PIA tem várias parte, inclusive, a parte psicossocial. No PIA a gente trabalha os dados da infância, atenção, nível de consciência (lúdico, sonolento), orientação (auto e alopsíquica), tempo, espaço, psicomotocidade (tiques, tremores, caretas, voz alta ou fraca), afetividade e humor (tenso, desesperançado, feliz, acanhado, triste, eufórico, etc.); (Aspectos sociais – dados familiares, moradia, renda, vida escola, participação familiar); Aspectos biológicos (identificação) (entrevista nº 10).

Em relação à construção do estudo diagnóstico⁵⁶, as instituições pesquisadas afirmaram que a realizam. Inicialmente, faz-se uma entrevista ou conversam com a criança e/ou adolescente sobre sua história de vida, objetivando colher informações pessoais, familiares e o porquê do afastamento. Em seguida, a partir dos dados levantados pelo acolhido, as equipes técnicas, através de visitas domiciliares ou institucionais, verificam se são verdadeiras as informações, já que há casos de inverdades. Quando verificada a situação, a equipe técnica dá início aos encaminhamentos que favoreçam o processo de reintegração familiar.

Nas situações mais complicadas, a equipe técnica, através de estudo de caso com as demais profissionais da Divisão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, estuda quais os melhores encaminhamentos a serem realizados. Este procedimento metodológico estava previsto para acontecer uma vez por mês, o dia todo, com todas as instituições de

⁵⁶ Para as orientações e técnicas dos serviços de acolhimento, “o estudo diagnóstico tem como objetivo subsidiar a decisão acerca do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar. Salvo em situações de caráter emergencial e/ou de urgência, esta medida deve ser aplicada por autoridade competente, com base em uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, realizado por equipe interprofissional do órgão aplicador da medida ou por equipe formalmente designada para este fim. Em todos os casos, a realização deste estudo diagnóstico deve ser realizada sob supervisão e estreita articulação com Conselho Tutelar, Justiça da Infância e da Juventude e equipe de referência do órgão gestor da Assistência Social” (BRASIL, 2009, p.30).

acolhimento e com o serviço de abordagem de rua, os quais traziam os casos mais emblemáticos para discussão coletiva.

Este momento de reflexão muitas vezes ficava de lado devido ao surgimento de outros acontecimentos considerados urgentes, sejam reuniões, eventos externos ou internos às instituições. O estudo de caso consiste numa intervenção profissional que proporciona uma reflexão coletiva a partir das informações disponíveis sobre a situação estudada, neste caso, de criança, adolescente e família, visando à construção de novas intervenções.

Em caso de crianças e adolescentes acolhidos nas instituições que não têm conhecimento sobre sua família, a instituição deverá buscar os serviços de identificação/localização da família de origem mais próximos, seja na Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente ou por meio do Juizado da Infância e Juventude. Apenas quatro instituições pesquisadas ressaltaram solicitar este serviço quando necessário.

O PPP da Divisão de Acolhimento de Alta Complexidade é o instrumento que fundamenta todas as ações realizadas pelas instituições de acolhimento. De acordo com as orientações e técnicas, cada instituição tem que ter o Projeto, o qual tem por finalidade nortear ações e atividades que serão desenvolvidas junto às crianças e adolescentes, com intuito de assegurar um atendimento de qualidade. Deve guiar a organização e o funcionamento tanto interno como as relações com outros serviços da rede com as famílias e a comunidade.

As orientações técnicas dispõem que o PPP deve ser elaborado com a participação de todos os atores envolvidos, de forma que seja aperfeiçoado e avaliado no cotidiano. Ele deve conter uma apresentação com histórico da instituição; identificação dos responsáveis pelo atendimento; legislações que reconhecem os serviços; justificativa que especifique a necessidade e os objetivos; organização da infraestrutura, atividades e responsabilidades; apresentação do quadro de funcionários; atividades pedagógicas e psicossociais; fluxo de atendimento e articulação com outros serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD); ações de fortalecimento da autonomia e de preparação e acompanhamento para desligamento do serviço; monitoramento e avaliação do atendimento e regras de convivência da instituição (BRASIL, 2009).

A Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade possui o PPP em fase de implementação, pois nem todas as instituições pesquisadas haviam colocado em prática o que está previsto no projeto, seja pela falta de conhecimento, de recursos ou mesmo pela falta de infraestrutura adequada, dentre outros fatores.

Os entrevistados foram questionados sobre o que seria PPP e sua função na instituição. A maioria afirmou que o referido norteava o trabalho desenvolvido junto às crianças, aos adolescentes e às famílias, além de definir a organização física, administrativa e de recursos humanos da instituição. Abaixo, fragmentos das entrevistas.

É uma forma de nortear o trabalho, dar uma orientação aqui que está sendo feito, nortear as ações que elas sejam de certa forma pensadas [...] a função é esta mesma de direcionar, de dar uma direção as ações, é uma maneira de instrumentalizar aquela prática, de ver como está a instituição, hoje a instituição está assim, o plano é este a ação vai ser voltada neste sentido, é um instrumento, é uma forma de aliar a teoria e a prática e direcionar (entrevista nº 01).

É norteador do trabalho, o projeto diz o que somos, para que somos e o direcionamento do trabalho junto aos usuários e da rede social via encaminhamentos pensados (entrevista nº 02).

É a norma que a instituição construiu para trabalhar dentro da casa e com as famílias, traçar metas e obter resultados (entrevista nº 07).

O PPP da Divisão de Acolhimento de Alta Complexidade reúne propostas de ações que devem ser executadas individualmente e coletivamente dentro de determinado espaço, fundamentadas num processo socioeducativo dos acolhidos. Isto é, os gestores e as equipes técnicas precisam conhecer e aperfeiçoar continuamente o PPP de forma articulada à teoria e à prática cotidiana. Percebe-se que nem todos os profissionais entrevistados conhecem a fundo o Projeto. Dois não souberam responder o que seria PPP e sua função na instituição. Outros afirmaram conhecer, embora superficialmente, como se observam nas falas:

É um meio de a gente assegurar mais os direitos da criança e do adolescente, entendeu, isto deve ser aperfeiçoado mais tem muita coisa ainda que a gente deva aperfeiçoar, acho que é um meio de proteção da criança e do adolescente (entrevista nº 04).

A gente tenta desenvolver o que ele nos oferecer, a gente sabe que tem dificuldades em relação à estrutura, mas assim, dentro das possibilidades a gente encaminha como deve ser (entrevista nº 09).

Projeto Político-Pedagógico é o programa que a gente vai utiliza para dar os encaminhamentos da criança e do adolescente que estão institucionalizadas, vai buscar o melhor para essas crianças, dentro desse programa estão incluído os serviços e todos os direcionamentos que a gente tem que dar a família e as crianças e adolescentes (entrevista nº 11).

Neste contexto, ações junto às famílias devem fazer parte desse projeto que tem por objetivo construir bases de (re) aproximação, de fortalecimento dos vínculos familiares que possibilitem a reintegração familiar. As principais ações identificadas na pesquisa foram: apoio e acompanhamento psicológico e social; visitas domiciliares e institucionais; encaminhamentos para benefícios eventuais, os quais todas as instituições de acolhimento assinalaram realizar, dentre outras atividades.

Tabela 10- Ações desenvolvidas pelas instituições junto às famílias dos acolhidos, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Ações	Instituições (%)
Apoio Material via Benefícios eventuais	100,0
Apoio financeiro via Benefícios eventuais	20,0
Acompanhamento e/ou encaminhamento para programas sociais	100,0
Encaminhamentos para assistência jurídica	40,0
Encaminhamento para cursos profissionalizantes	80,0
Encaminhamentos para serviços da comunidade	40,0
Reunião	80,0
Visita domiciliar	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Nota: Os totais correspondem ao número de Instituição de Acolhimento pesquisadas que desenvolvem as referidas ações.

Além das mencionadas, as instituições de acolhimento desenvolvem também ações de incentivo à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos. A pesquisa revelou que todas as instituições estimulam visita de pais e/ou responsáveis à criança e ao adolescente atendido, embora seja necessária a comunicação antecipada para evitar desencontros, pois os acolhidos participam de atividades externas. Algumas instituições ainda definem três dias na semana (quarta-feira, sábado e domingo) destinados à visitação, embora seja permitida visita nos outros dias da semana, levando em consideração a observação acima.

As referidas instituições incentivam, ainda, conversas dos jovens com seus familiares via contatos telefônicos. Também promovem visita dos acolhidos à residência de suas famílias, exceto aquelas que não possuem vínculos familiares ou estão proibidas judicialmente. A tabela abaixo destaca as outras atividades de incentivo a convivência familiar.

Tabela 11- Ações de incentivo à convivência familiar desenvolvidas pelas instituições de junto ao acolhido, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Ações	Instituições (%)
Incentiva contatos telefônicos dos acolhidos com a família e vice – versa	100,0
Incentiva troca de correspondência dos acolhidos com a família e vice –versa	40,0
Oferece auxílio transporte para famílias visitarem a instituição	60,0
Promoção de passeios com os acolhidos com as famílias	40,0
*Prioriza a manutenção/ reconstituição de grupos de irmãos	100,0
Visita da família à instituição	100,0
Visita da criança e do adolescente na sua família	60,0
Utiliza serviços de identificação/localização da família de origem	80,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Nota: Os totais correspondem ao número de instituições de acolhimento pesquisadas que desenvolvem as referidas ações.

*Duas das instituições pesquisadas afirmaram priorizar a manutenção/reconstituição de grupos de irmãos na mesma casa, quando são do mesmo sexo.

As instituições de acolhimento realizam ações de incentivo à convivência comunitária como incentivo à inserção e à participação de crianças e adolescentes em serviços e programas sociais e espaços de lazer na comunidade de origem onde os familiares residem. Das cinco instituições pesquisadas, 60% não incentivam visitas das crianças e adolescentes à comunidade onde os pais e/ou responsáveis residem.

De acordo com os relatos dos entrevistados, isso ocorre por motivos de proteção, pois algumas crianças e adolescentes sofrem ameaças. Então, são destinados a outros espaços, principalmente em comunidade onde vive a família extensa. Das instituições pesquisadas, 60% fazem a inserção em serviços, programas sociais e espaços de lazer, como Posto Saúde da Família (PSF), Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), ProJovem adolescente, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), passeios nas praças, igrejas, dentre outros.

Ao associar esses dados ao percentual dos vínculos comunitários de crianças e adolescentes acolhidos, verifica-se a reduzida iniciativa por parte das instituições no estímulo à (re) socialização destes à sua comunidade, pois 59% mantêm vínculos comunitários, ações

de aproximação entre instituição, família e comunidade, as quais devem ser sistemáticas e “requisitam clareza de objetivos, definição de estratégias, regularidade na sua prestação e capacitação técnica na sua condição, tudo isto em função de melhor fortalecer os laços familiares e comunitários de crianças e adolescentes abrigados” (NEVES; RAMOS; SILVA, 2008, p. 174). A tabela a seguir apresenta os dados.

Tabela 12- Ações de incentivo à convivência comunitária desenvolvidas pelas instituições junto à criança e ao adolescente, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Ações	Número de Instituição (%)
Realiza visita dos acolhidos a comunidade de origem	80,0
Faz inserção dos acolhidos em serviços e programas sociais na comunidade de origem	100,0
Incentiva a participação dos acolhidos em espaços de lazer da comunidade de origem	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Nota: Os totais correspondem ao número de Instituição de Acolhimento pesquisadas que desenvolvem as referidas ações.

As instituições de acolhimento realizam ações de apoio aos egressos quanto ao fortalecimento dos vínculos familiares, antes e após o desligamento ou reintegração familiar. As ações desenvolvidas antes do desligamento ou da reintegração familiar são: preparação gradativa para o desligamento através de acompanhamento individual, conversas, inserção em cursos profissionalizantes, incentivo à permanência na escola, apoio e acompanhamento psicológico e social. Após o desligamento ou a reintegração familiar, a instituição tem por obrigação fazer o monitoramento durante seis meses.

Esse monitoramento é feito por intermédio de acompanhamento sistemático aos egressos e sua família mediante contatos telefônicos, realização de visitas domiciliares e institucionais aos serviços e programas que fazem o atendimento e acompanhamento psicológico e social, aos cursos e escolas etc. Além disso, oferecem auxílio material e financeiro por meio de encaminhamentos para os benefícios eventuais assegurados pelo Balcão de Direitos⁵⁷. Também elaboram relatórios mensais de avaliação para Vara da Infância e Juventude, os quais dispõem todas as informações, encaminhamentos e evolução pessoal, social e familiar. Conforme visualizado na tabela a seguir:

⁵⁷ O Balcão de Direito é setor responsável pelo atendimento dos benefícios eventuais, sob coordenação da SEDES de João Pessoa. Dentre os benefícios destacam-se: o fornecimento de cesta básica, auxílio funeral, enxoval, auxílio-moradia, passagens, etc.

Tabela 13- Ações desenvolvidas pelas instituições junto a crianças e adolescentes egressos, em percentual, João Pessoa-PB, 2010.

Ações	Instituições (%)
Atendimento individual	100,0
Acompanhamento escolar	100,0
Acompanhamento psicológico	100,0
Acompanhamento social	100,0
Apoio financeiro via encaminhamento para benefícios eventuais	40,0
Apoio material encaminhamento para benefícios eventuais	100,0
Acompanhamento via contato telefônico	40,0
Registro de acompanhamento	100,0
Encaminhamento para curso profissionalizante	100,0
Incentivo ao primeiro emprego	80,0
Reuniões/ encontros	20,0
Visita domiciliar	100,0
Visitas de institucionais de acompanhamento	100,0

Fonte: Pesquisa direta, novembro e dezembro de 2010.

Nota: Os totais correspondem ao número de Instituição de Acolhimento pesquisadas que desenvolvem as referidas ações.

Os sujeitos assistidos devem ser entendidos pelo conjunto de expressões provenientes do não atendimento das seguranças sociais, principalmente aquelas relacionadas às necessidades humanas ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte.

É necessário enfatizar que as vulnerabilidades e os riscos sociais a serem enfrentados pela proteção social por meio de políticas sociais públicas, em especial a política de assistência social, precisam dar prioridade ao acesso aos direitos fundamentais do ser humano com base na dignidade e na equidade social.

5 FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE ALTA COMPLEXIDADE DE JOÃO PESSOA

Neste capítulo refletimos sobre a família no processo de garantia do direito à proteção social e à convivência familiar e comunitária dos indivíduos, em especial, da criança e do adolescente atendido nas instituições de acolhimento de alta complexidade. Iniciamos com a discussão sobre as várias definições de família: Donzelot (1986); Ariès (1981); Sarti (2002); Pereira (2006); Szymanski (1992, 2002; Ferreira; Kaloustian (1994); Carvalho (1998); Miotto (1997, 2006). Em seguida, destacamos a visão dos profissionais entrevistados sobre proteção social e família no dia-a-dia do trabalho institucional.

5.1 A FAMÍLIA COMO CENTRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

O sentimento moderno de família está atrelado à organização da classe burguesa, que posteriormente se estendeu às demais classes sociais, que passaram a incorporar os valores e costumes morais definidos pelo sistema capitalista. Segundo Donzelot (1986, p.13), a família pode ser entendida como “uma instância cuja heterogeneidade face às existências sociais pode ser reduzida ou funcionalizada através de um processo de flutuação das normas sociais e dos valores familiares”. A organização familiar moderna tem suas raízes no padrão de produção e reprodução do sistema capitalista, embora nas últimas décadas este modelo venha ganhando novas características que estão articuladas às mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais.

Donzelot (1986, p. 53) acrescenta: “[...] o sentimento da família é associado ao da liberdade, por que a defesa da família pode ser feita de modo eficaz em termos de salvaguarda da esfera de autonomia das pessoas”. Assim, com o reconhecimento do modelo da família instituída pela modernidade favoreceu o surgimento de várias mudanças relacionadas à educação, saúde, assistência, trabalho, relações domésticas, criação dos filhos, dentre outras, as quais buscavam fortalecer as relações intrafamiliares.

Instituiu-se, assim, a família como:

[...] um plexus de relações de dependência indissociavelmente privadas e públicas, um elo de liames sociais, que organiza os indivíduos em torno da posse de uma situação (ao mesmo tempo profissão, privilégio e status) outorgada e reconhecida por setores sociais mais amplos. É, portanto, a menor organização política possível (DONZELOT, 1986. p.49).

Modelo que se perpetuou por todo o mundo no tocante à organização das relações sociais de proteção à família e seus membros. Também de assegurar a ordem pública, através de ações proposta pelo Estado, o qual se apoia na família mediante a transferência de obrigações, mantendo seus membros submetidos às regras instituídas pela sociedade vigente. Por isso que, historicamente, a família foi definida como uma instituição responsável pelo processo de socialização e de proteção de seus membros, espaço privilegiado de construção de cuidados aos indivíduos.

Segundo Ariès (1981, p. 213), com base no pensamento de Georges Duby:

[...] a família é o primeiro refúgio em que o indivíduo ameaçado se protege durante os períodos de enfraquecimento do Estado, mas assim que as instituições políticas lhe oferecem garantias suficientes, ele se esquiva da opressa da família e os laços de sangue se afrouxam.

Neste sentido, a ideia de família como local de desenvolvimento e de reprodução da proteção social tem apresentado novas definições na contemporaneidade. Tais definições estão associadas às mudanças promovidas pelo desenvolvimento industrial, tecnológico e científico nas diferentes áreas do conhecimento. Deste a revolução industrial, que separou o mundo do trabalho do mundo familiar e instituiu a dimensão privada da família, contraposta ao mundo público, mudanças significativas a ela referentes relacionam-se ao impacto do desenvolvimento tecnológico (SARTI, 2002, p.21).

As referidas mudanças estão atreladas à expansão do sistema de produção e de acumulação capitalista, principalmente após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945), período caracterizado pelo crescimento econômico e pela expansão das políticas sociais de promoção do Estado de Bem-Estar Social nos países capitalistas desenvolvidos.

O desenvolvimento dessas políticas sociais foi expressivo a partir de década de 1940, momento em que o Estado constituiu uma gama de políticas públicas de caráter universal de bens e serviços que privilegiam os indivíduos enquanto cidadãos. Com isso, passou a

estabelecer uma nova relação de intervenção junto à família por meio da promoção de políticas públicas, instituindo-se como corresponsável pela garantia à proteção dos indivíduos.

As políticas públicas constituem:

[...] um conjunto de ações deliberadas, coerentes e confiáveis, assumidas pelos poderes públicos como dever de cidadania, para produzirem impactos positivos sobre os recursos e a estrutura da família. Embora, quando apresente caráter conservador e de transferência de funções, a família como instituição de proteção social poderá ser prejudicada ou comprometida na provisão do bem-estar de seus membros (PEREIRA, 2006, p.27).

O referido modelo de bem-estar social entrou em crise após três décadas de crescimento, ocasionando inúmeras transformações societárias, principalmente no que se refere ao papel do Estado como provedor das condições básicas do sistema de proteção e de garantias sociais aos indivíduos. A eclosão da crise, em meados da década de 1970, trouxe reordenamentos para o processo de acumulação e de produção capitalista, como também para a organização familiar.

No Brasil, as repercussões dessas transformações atingem fortemente a organização familiar a partir da década de 1960, período de grandes descobertas mundiais que refletiram no modelo de família instituindo no país. Dentre estas mudanças se destacam a descoberta da pílula anticoncepcional, expansão do feminismo, inserção da mulher no mercado de trabalho e no mundo social. Para Sarti (2002, p. 22), “a pílula, associada a outro fenômeno social, a saber, o trabalho remunerado da mulher, abalou os alicerces familiares, e ambos inauguraram um processo de mudanças substantivas na família [...]”. Ainda, segundo a referida autora:

As mudanças são particularmente difíceis, uma vez as experiências vividas e simbolizadas na família têm como referência, a respeito desta, definições cristalizadas que são socialmente instituídas pelos dispositivos jurídicos, médicos, psicológicos, religiosos e pedagógicos, enfim, pelos dispositivos disciplinares existentes em nossa sociedade, os quais têm nos meios de comunicação um veículo fundamental, além de suas instituições específicas (SARTI, 2002, p.23).

Assim, a concepção de família vigente no Brasil era a família nuclear burguesa ou família conjugal moderna, caracterizada pela composição mãe, pai e filhos, interligados pelo casamento e por laços consanguíneos (SZYMANSKI, 1992). As políticas sociais destinadas ao atendimento às necessidades da família eram caracterizadas por duas vias: uma mediada pela participação do chefe da família no mercado de trabalho e no sistema previdenciário e a

outra pela permanência da figura feminina no papel de cuidados domésticos de seus membros de forma voluntária (PEREIRA, 2006).

Segundo Goldani (2002, p.33): “[...] as políticas sociais brasileiras aparecem de forma extremamente setorializadas, centralistas e institucionalizadas e tomam o indivíduo como elemento central e portador de direitos”, mediante políticas de transferências de responsabilidades para o núcleo familiar, o mercado, e organizações voluntárias e filantrópicas, antes pertencentes ao Estado.

Tal contexto contribuiu para o pluralismo de bem-estar⁵⁸ contemporâneo, caracterizado pela dicotomia Estado e sociedade quanto ao atendimento dos bens e serviços de proteção social ou de bem-estar. O pluralismo de bem-estar se trata de

[...] uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que com o desvanecimento das fronteiras entre esferas públicas e privadas se alargam as possibilidades de privatizações das responsabilidades públicas com a consequente quebra da garantia de direitos (MISHRA, 1995, p.104 *apud* PEREIRA, 2006, p.33).

Atualmente, a família tem sido convocada a compor a centralidade nas políticas de proteção social, definida como: “[...] a menor rede organizada e durável de parentes e não-parentes que interagem diariamente, provendo as necessidades domésticas dos filhos e garantindo-lhes a sobrevivência, independente do arranjo familiar ou forma como vêm se estruturando” (FERREIRA; KALOUSTIAN, 1994, p. 11).

Ou seja, a família é considerada a célula *mater* da sociedade no tocante ao atendimento do bem-estar. Nesse sentido, Carvalho (1998, p. 31) afirma que “[...] esse movimento de organização – reorganização torna visível a conversão de arranjos familiares entre si, bem com qualquer estigma sobre as formas familiares diferenciadas”. Ressalta, também, que “[...] é preciso enxergar na diversidade, não apenas os pontos de fragilidade, mas também a riqueza das respostas possíveis encontradas pelos grupos familiares, dentro de sua cultura, para as suas necessidades e projetos” (CARVALHO 1998, p. 31). Assim, o conceito de família abrange novos arranjos derivados de sua reestruturação, fruto de suas particularidades e necessidades em diferentes contextos sociais.

⁵⁸ O pluralismo de bem-estar é um debate sobre política social que ganhou destaque pós anos 1970 do século XX, este valoriza os conceitos de descentralização, participação, controle social, parceria ou coresponsabilidade, solidariedade, relação das esferas pública e privada, sociedade providência, autossustentabilidade, dentre outros (PEREIRA, 2006).

Essas repercussões na organização e na estrutura familiar vêm atingindo, principalmente, as famílias que têm baixo poder aquisitivo, as denominadas pobres e que não conseguem atender suas necessidades fundamentais de consumo privado, como alimentação, moradia, vestuário e outros utensílios, além de serviços essenciais, como acesso a água, saneamento, transporte, educação, saúde, trabalho, lazer, cultura dentre outros (TOWNSEND, 1996). Neste contexto, Pereira (2006, p.36) define a família como “[...] instituição social de solidariedade, de refugio, amparo, segurança e de reprodução e socialização humana, mas também, pode ser um espaço de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas”.

A relação de valorização da família contribui para reflorescimento da antiga discussão conflituosa e contraditória entre o público e o privado. A interferência do Estado nas famílias é caracterizada por três linhas. Segundo Mioto (2006), a primeira consiste nas legislações que definem e regulam as relações familiares; a segunda se refere às políticas demográficas de incentivo e de controle da natalidade; e, por último, as interferências culturais que compreendem as heranças regidas pelo Estado que são de caráter assistencialista, paternalista e punitivo em relação às classes mais empobrecidas.

Essas intervenções estatais apresentam caráter paradoxal⁵⁹, ou seja, centralizam a família nas discussões das políticas sociais como co-responsável pela proteção de seus indivíduos. O Estado se ausenta e transfere para outras instâncias da sociedade civil o que seria de sua responsabilidade,

[...] a contraditória parceria entre Estado e família desenvolveu-se de diferentes formas nas diferentes nações e, em muitas delas, a família, através da divisão das tarefas e responsabilidades entre gênero e gerações, constituiu-se num dos grandes pilares do Estado de Bem- Estar (MIOTO, 2006, p.46).

Neste contexto, as políticas sociais devem ter o papel de modificar as consequências ou efeitos oriundos do mercado de trabalho sobre a disponibilidade de recursos para as famílias quanto à satisfação das necessidades fundamentais (MIOTO, 2006).

No Brasil, são muitas as mudanças na organização familiar, principalmente na última década do século XX e na primeira década do século XXI. Estas mudanças são caracterizadas

⁵⁹ É atribuída à ideologia secular de que a família é uma sociedade natural e sujeito de mercado. A ajuda pública deve acontecer sob forma de compensação por falimento ou pobreza (MIOTO, 2006, p.47).

pela redução do número de filhos, diminuição no tempo de vida reprodutiva das mulheres, as quais preferem se dedicar a outras atividades, aumento do número de gravidezes na adolescência, crescimento das uniões consensuais, redução dos casamentos religiosos, predomínio das famílias nucleares, não obstante o aumento significativo de novos arranjos familiares, crescimento das famílias monoparentais com predominância da mulher como chefe, aumento do número de famílias recompostas, crescimento da população idosa, aumento de pessoas vivendo sós, dentre outras (MIOTO, 1997, p.118-119).

Neste contexto, Miotto (1997, p.120) define a família como:

[...] núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou não) por laços consanguíneos [que] tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social na qual está inserido.

Tal organização é afetada pelos impactos da política econômica adotada pelos governos brasileiros, a qual prejudica as políticas sociais de fortalecimento do núcleo familiar no que se refere a suas competências de cuidado e de proteção social. Tal contexto implica a necessidade de novos olhares e intervenções de atenção à família na busca de soluções concretas para esses problemas. Para Miotto (1997, p.123), o processo de atenção à família compreende: “[...] o conjunto de ações propostas que interferem na vida familiar e podem ser articulados em três pilares, a saber: as políticas sociais, o modelo assistencial vigente nos espaços institucionais, as demandas específicas de cada grupo familiar”.

Atualmente, as políticas sociais desenvolvidas no Brasil com objetivo de garantir proteção social à família têm utilizado como estratégicas os programas de transferências de renda, como o Programa Bolsa Família. As famílias participantes do programa recebem uma complementação financeira de acordo com sua renda *per capita* e o número de crianças que a compõem, ou seja, a participação da família está articulada à sua condição de pobreza, a qual é estipulada a partir de um nível de renda extremamente baixo e o número de filhos.

Faz-se necessário a construção de políticas de apoio capazes de garantir o convívio social do núcleo familiar, especialmente para as crianças e adolescentes com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

5.2 AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO NA GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL E DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Para melhor compreensão, dividimos o referido tópico em subtópicos, de acordo, com os assuntos abordados nas entrevistas realizadas com os coordenadores e equipes técnicas (assistentes sociais, psicólogos e pedagogos) que atuam nas instituições de acolhimento do município de João Pessoa, durante os meses de novembro e dezembro de 2010. Dentre os assuntos questionados, destacam-se: proteção social; cumprimento das orientações técnicas de serviços e programas de acolhimento; convivência familiar; convivência comunitária; reintegração familiar; trabalho com acolhidos e famílias; estratégias e técnicas profissionais no trabalho com crianças, adolescentes e famílias; audiências concentradas de reinserção para reavaliar a medida de acolhimento institucional promovidas pelo Juizado da Infância e Juventude. Finalizamos com os relatos dos profissionais entrevistados sobre a participação na formação continuada, o papel na instituição e a avaliação dos programas, projetos e serviços de fortalecimento familiar e comunitário.

5.2.1 A proteção social

O modelo de proteção social assumido pela política de assistência social brasileira se configura por ser não contributiva e baseada nas necessidades sociais de cada cidadão. Este modelo é influenciado pelo contexto histórico e pelas relações sociais no tocante aos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais que atingem os indivíduos e sua organização familiar.

A proteção social resulta não só de implantação de novas políticas sociais, mas de posturas mais incisivas dos gestores públicos no entendimento e reconhecimento do cidadão como sujeito de direito, com responsabilidades no atendimento e na garantia destes direitos em todos os níveis de segurança social.

A palavra “proteção” deriva do latim *protectione*, que significa “ato ou efeito de proteger-se, abrigo, resguardo, dedicação pessoal àquilo ou àquela que dele precisar. Auxílio, amparo [...]” (FERREIRA, 2009, P. 1647). De acordo com Sposati (2009,p.21): “[...] a ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais”.

Assim, o conceito de proteção social está articulado às políticas públicas de responsabilidade do Estado que visam a garantir o direito a quem dele necessitar, através do atendimento às seguranças: sobrevivência, acolhida, convívio ou vivência familiar.

Os entrevistados afirmaram que a proteção social é um direito do indivíduo que tem o Estado como o principal responsável através da elaboração e implementação de políticas sociais públicas. Como ressaltam as falas:

Antes de qualquer coisa é um direito, o Estado dever assegurar através de políticas públicas de qualidade, principalmente, e ainda, é papel da instituição e do Estado fazer com que estes direitos sejam garantidos, é uma questão de direito e não de favor (entrevista nº01).

É entender que toda pessoa é sujeito de direito, especialmente, a criança e o adolescente em situação de rua, entendo, que ele fica alheio aos direitos e deveres. Proteção é toda busca de inserir este sujeito aos benefícios sociais que são públicos. A proteção social é uma política pública (entrevista nº 02).

É a garantia de todos os direitos, o direito à saúde, à educação, isto para mim é proteção social ter todos aos direitos garantidos (entrevista 08).

È garantir essa proteção, segundo ECA, as crianças e adolescentes que estão em situação de vulnerabilidade, negligência. É mostra as crianças e aos adolescentes que eles têm direitos e deveres e que o Estado é responsável pelo cumprimento dos direitos [...] (entrevista nº10).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) definem a proteção social como aquela que tem por finalidade atender a quem dela necessitar, contribuindo para a diminuição da exclusão social com a inclusão e igualdade dos benefícios e o acesso aos bens e serviços socioassistenciais. De modo que assegure e fortaleça os vínculos familiares e comunitários daqueles que estão em situação de vulnerabilidade e risco social, em especial à integridade física, psicológica, moral e ética. O direito à proteção social é assegurado através de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais desenvolvidos pela Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade.

Todos os profissionais, quando questionados sobre quais os serviços e programas desenvolvidos pela Proteção Social Especial de Alta Complexidade, afirmaram conhecer. Alguns dos profissionais apresentaram dificuldades em distinguir os serviços e programas da Proteção Social Básica e Especial, como visualizado a seguir:

Alguns como: Bolsa família, PETI, CRAS, CREAS e Balcão de direito, é o que eu conheço (entrevista nº 04).

Conhecer a fundo não, mas a gente procura sempre trabalhar junto com eles, buscamos o trabalho deles para os acolhidos. O CRAS, o PETI, o Bolsa Família, CREAS, BPC e os serviços que trabalham com a família (entrevista nº 06).

A gente trabalha com uma rede onde cada um dar o suporte, tem que conhecer um pouco dos serviços, para que a gente possa articular o nosso trabalho, porque o meu trabalho depende do dele, o dele depende do meu e o nosso depende do outro. Então, a gente precisa ter este conhecimento para que realmente a gente possa colocar o trabalho para frente. A gente lida diretamente com o CRAS e PROAMA do HU (entrevista nº 09).

Sim, conheço. Os programas se dividem em conjuntos com as parcerias, como: CRAS, CAP's, Centro de Formação Margarida e Escolas. A Alta Complexidade tem como porta de entrada a Casa de Passagem que faz a triagem, dependendo do perfil da criança e do adolescente, realizar os encaminhamentos para outras unidades, a partir do sexo e da idade (entrevista nº 10).

Sim, não detalhadamente. Temos o CREAS, CRAS, Paif, Bolsa família, Alta e média complexidade (entrevista nº 11).

A diferença entre os serviços ofertados pela Proteção Social Básica e Especial está atrelada ao nível de complexidade das situações vivenciadas pela família e seus membros. Essas proteções apresentam objetivos e serviços diferentes. A Proteção Social Básica visa a fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura dos vínculos, com os serviços prestados: Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e o Serviço de Proteção Social Básica Domicílio para pessoas com deficiência e idosas. A Proteção Social Especial está subdividida em Média e Alta Complexidade.

A Média Complexidade dispõe dos serviços de apoio, orientação e acompanhamento a família, e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, dentre eles: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Alta Complexidade oferece os serviços de acolhimento a famílias, com a finalidade de garantir à proteção social integral. Disponibiliza os serviços: acolhimento institucional;

acolhimento em república, família acolhedora e proteção em situação de calamidades públicas e emergências. Apenas alguns entrevistados afirmaram conhecer estes serviços e programas, conforme as falas a seguir:

Conheço a Divisão de Alta complexidade, a rede das instituições de acolhimento, a questão de encaminhamentos para outras áreas da Secretaria de Desenvolvimento Social como programa de habitação, a questão do Programa Bolsa família, temos um leque de programas que faz junção, fazem parte da proteção de acolhimento para outras instituições dentro e fora da alta complexidade ficam até mais fácil [...] (entrevista nº01).

Conheço. Casa de passagem, Casas de Acolhida, Abrigos Institucionais (Manaira e Morada do Betinho), Espaço rua, Ruartes (entrevista nº 02).

Conheço alguns. Casa de Acolhida adulto, Casa Feminina, abrigo Manaíra, Casa Masculina (entrevista nº 03).

Todos não, conheço um pouco do Margarida e Casa Masculina (entrevista nº 05).

Sim, existem a Casa de Acolhida Masculina, Casa De Acolhida Feminina, Casa de Passagem, Abrigo Manaíra, Abrigo Morada do Betinho, Centro de Formação Margarida, Casa Adulto e o Programa Ruartes (entrevista nº 07).

Não ainda não. Eu conheço o Centro de Formação Margarida e a parceria com os CAP's (entrevista nº 08).

Conheço RUARTES, Unidades (Casas de Acolhidas e os Abrigos) (entrevista nº 12).

As respostas são superficiais, evidenciando que nem todos os profissionais conhecem com precisão tais serviços. No tocante aos objetivos das instituições de alta complexidade, os entrevistados apresentaram interpretações fundamentadas no trabalho junto às crianças, aos adolescentes e às famílias de promoção a reintegração da garantia aos direitos.

É cuidar, proteger as crianças e adolescentes, acolhidos que chegar no abrigo, garantir a estes os seus direitos e diante do possível ver quais as suas prioridades, suas necessidades e ver junto com elas as saídas para estes problemas que estão passando, no sentido de reintegrar, dirigir para adoção. As instituições estão procurando na medida do possível acolher essas crianças, né, tirá-las das ruas, tirá-las dos perigos que as encontram quando nos chegam, se encontram em situações de riscos, então a gente tenta, não só a Morada do Betinho, mas também outras instituições, no que é possível, protegê-las, acolhê-las, garanti-las seus direitos diante das condições que são apresentadas pela história da criança, ou reintegrá-la, ou colocá-las para adoção (entrevista nº 05).

Socorrer essas crianças que muitas vezes gritam por atenção, muitas vezes eles não têm essa atenção, esse amor que deveriam ter de sua própria família. A gente tentar fazer alguma coisa para cuidar da família, mas infelizmente, a gente ver que realmente é a família que falta. Então, nosso objetivo é justamente este, nós aqui acostumamos dizer que somos a família deles. Então é isto, a gente ajuda de uma forma ou de outra pedagogicamente ou não, a eles descobrirem o valor de ter alguém para cuidar, apesar dos apesares e das dificuldades que eles passaram, mas tem alguém que está ali e que quer ajudar (entrevista nº 09).

A garantia do direito à convivência familiar e comunitária é uma das principais finalidades das instituições de acolhimento, principalmente na promoção de ações que fortaleçam os vínculos. De modo que a proteção é cuidar de crianças e adolescentes, colocando-as a salvo de qualquer ato de violação de seus direitos, principalmente quando estão sob responsabilidade do Estado. Conforme as falas dos entrevistados, abaixo.

Promover o direito a convivência familiar e comunitária, a questão da proteção social, nosso dever aqui é proteger a criança, mas entendendo como Estatuto fala, o abrigo é excepcional e transitório, a criança não está aqui para ficar até completar 18 anos provisório, tem prazo, é dentro desse prazo a gente tem que trabalhar para que a criança seja reintegrada e que a reintegração seja feita com sucesso. Que o direito primordial dela é estar em família e na comunidade. Nosso trabalho tem como foco principal, hoje, proteger a criança, visando a reintegração, que acho que não deve ser feita de qualquer forma, o trabalho deve passar não só pelas crianças, mas pela família, através da garantir da convivência familiar (entrevista nº 01).

Resgatar a família, os vínculos que essa criança tem com a família, porque a maioria das crianças que estão aqui, na Morada, eles têm família. Eu entendo que o abrigo é para crianças que estão com vínculos rompidos com a família, a maioria aqui tem família e estamos tentando resgatar os vínculos (entrevista nº 04).

É a reintegração familiar das crianças e adolescentes, ou o encaminhamento das que não têm famílias para família adotiva. Agora lógico, visando também, a questão social dessas famílias, as necessidades básicas dessas famílias. É tentar minimizar as necessidades dessas, para que essas crianças que estão aqui, elas tenham uma acolhida positiva junto da família, não adianta volta para família e não ter estrutura e ter de volta para unidade (abrigo) de novo (entrevista nº 10).

Promover o que o PNCFC diz sobre a convivência familiar e comunitária, via reintegração familiar, quando não possível, encaminhamento para adoção. A proteção social busca garantir os direitos de crianças e adolescentes (entrevista nº 12).

A proteção social é constituída por políticas sociais públicas que assegurem direitos fundamentais ao ser humano em todos os momentos de seu desenvolvimento. Dentre eles, destacam-se a saúde, o trabalho, a alimentação, a habitação, a cultura, a segurança, a convivência familiar e comunitária. A importância da família no cuidado e no bem-estar de seus membros contribui para a garantia da sobrevivência de seus integrantes, principalmente daqueles em situação de risco social ou pessoal.

De acordo como as orientações técnicas dos serviços de acolhimento publicadas em 2009, estes serviços devem ser regulamentados e organizados com base na PNAS, considerando as legislações específicas que asseguram os direitos, em especial a proteção social e o direito a convivência familiar e comunitária.

5.2.2 O cumprimento das orientações técnicas de serviços e programas de acolhimento

As orientações técnicas têm por finalidade fornecer bases teóricas e metodológicas para (re) organização dos serviços em todos os aspectos de funcionamento. Isto é:

[...] estabelecer parâmetros de funcionamento e oferecer orientações metodológicas para que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes possam cumprir sua função protetiva e de restabelecimento de direitos, compondo uma rede de proteção que favoreça o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o desenvolvimento de potencialidades das crianças e adolescentes atendidos e o empoderamento de suas famílias (BRASIL, 2009, p.23).

Os profissionais entrevistados foram questionados se conheciam as orientações técnicas dos serviços de acolhimento. Apenas um profissional afirmou não conhecer. Sobre implementação das orientações na instituição, a maioria dos entrevistados respondeu que estava sendo executada na medida do possível e conhecia algumas recomendações, principalmente em relação ao funcionamento e à infraestrutura.

Sim. As orientações impõem a questão do espaço físico, hoje, estamos numa unidade que comporta este espaço físico, a questão da equipe técnica interdisciplinar, o papel do educador, o papel do psicólogo, assistente social, a questão da modalidade de abrigo, hoje abrigo institucional, tomamos como base aquilo que é colocado para gente (entrevista nº 01).

Tudo que está na teoria, na prática não, hoje, a nossa dificuldade é a questão do espaço físico, não é o ideal (entrevista nº 03).

Sim. A gente procura que seja feita todas as orientações que a gente tem aqui, a prioridade são eles, a gente sabe que são crianças que têm direitos e a gente procura fazer aqui na instituição (entrevista nº 04).

Sim, na medida do possível (entrevista nº 05).

As orientações ainda estão em fase de implementação. As instituições pesquisadas apresentam evolução, mas estão distante dos padrões recomendados (atendimento de qualidade provisório que crie bases de restabelecimento e de fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social). Dentre os desafios está o cumprimento dos princípios norteadores do processo de acolhimento institucional, como: excepcionalidade do afastamento do convívio familiar; provisoriedade do afastamento do convívio familiar; preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; garantia de acesso e respeito à diversidade e não discriminação; oferta de atendimento personalizado e individualizado; garantia de liberdade de crença e religião; respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem. Quando perguntados sobre os princípios, três responderam não conhecer, e os outros profissionais afirmaram:

A questão da excepcionalidade, a medida protetiva tem que ser excepcionalidade e transitória, a questão do tempo, que é no máximo dois anos de permanência, a própria convivência familiar e comunitária, as ações que promovam essa convivência, ações de acompanhamento a criança e a família (entrevista nº 01).

Excepcionalidade do atendimento, preservação familiar, PIA, acompanhamento, encaminhamento, primar pela convivência familiar e comunitária, provisoriedade de acolhimento, atendimento familiar, respeito à liberdade religiosa (entrevista nº 02).

Sim, as prioridades no atendimento, os direitos e deveres também. Aqui eles têm todos os direitos, mas também, deveres (entrevista nº 04).

A criança só pode ser abrigada (adotada) quando esgotadas as possibilidades de reintegração familiar, de volta para o seio de sua família e mesmo diante da condição de está abrigada. A criança só pode ficar dois anos no abrigo (se for o caso ode ser ampliado), a criança tem todos os direitos respeitados. Uma mudança que achei interessante na Lei 10.012/2009 é que a criança participar de seu processo de reintegração, de adoção e do processo de avaliação da sua situação de abrigamento, e é acatada muitas vezes, a sua opinião nas audiências concentradas com o Juiz (entrevista nº 05).

Sim, respeito à dignidade, o tempo de permanência só é até dois anos, só pode ser prorrogando em casos excepcionais, como medida protetiva que naquele momento ele esteja precisando de proteção, no caso de menino de rua, de vulnerabilidade (entrevista nº 08).

Fazemos a escuta, buscando identificar de onde ele veio. O que aconteceu para que ele esteja aqui; visitamos inicialmente à família procurando saber se àquele adolescente e àquela criança tem família. Essa busca inicial visa saber um pouco sobre a história, o que aconteceu; inseri-lo na casa; apresentamos aos outros acolhidos; mostramos que é uma casa normal que vai ter um lugar para que ele fique protegido (entrevista nº 09).

Acolhimento, respeito às diferenças, excepcionalidade do atendimento (entrevista nº 10).

Conheço. Manter os irmãos junto; respeito da faixa etária; quantidade de atendimento; garantir a qualidade do atendimento; tempo de acolhimento; PIA; revisão (avaliação) da situação da criança e do adolescente (entrevista nº 12).

Durante as entrevistas, os profissionais ficaram apreensivos, demonstrando a fragilidade na apreensão e implementação destes princípios no cotidiano profissional, como observado nas falas, o que é preocupante. Os princípios são fundamentais para o acolhimento institucional. Caso um deles não seja garantido, violam-se direitos. Cabe às instituições de acolhimento assegurar os referidos princípios através de ações sistemáticas e contínuas que favoreçam a interação, socialização, autonomia e emancipação das crianças e dos adolescentes dentro e fora do contexto da instituição.

O princípio de preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes acolhidos é fundamental para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. As ações de fortalecimento devem oferecer condições dignas para que criança, adolescente e família tenham um desenvolvimento saudável enquanto cidadãos de direitos.

A família deve ser entendida e respeitada nas suas diferentes organizações, tem papel primordial na potencialização dos vínculos sociais de seus membros, pois, tradicionalmente, a família é considerada “[...] a célula mater da sociedade ou a base a qual outras atividades de bem-estar se apoiam [...]” (PEREIRA, 2010, p.36).

Assim, o conceito de família apresenta características e arranjos diversos. Atualmente, pode ser formada por: união formada por casamento, união estável, família extensa, família monoparental, família de homossexuais, famílias reconstituídas, família substituta, dentre outras organizações familiares. Deste modo, a família é entendida como elemento central para

a vida dos indivíduos, pois é no âmbito desta que as crianças, adolescentes, jovens buscam possibilidades de inserção social que atendam a suas necessidades pessoais e sociais.

A família ressurgiu como a principal responsável por prover as necessidades de seus membros, em especial, nos momentos de crise econômica e da retração do Estado na esfera social. Tal valorização é fundamentada por concepções conservadoras que reativam as práticas de transferência de responsabilidades do campo público para o privado.

É neste contexto que “[...] o Estado tende a se desobrigar da reprodução social, persiste a tendência de transferir quase que exclusivamente para a família responsabilidades que, em nome da solidariedade, da descentralização ou parceria, a sobrecarregam” (ALENCAR 2010, p. 64).

Segundo Alencar (2010), a família no Brasil “[...] sempre funcionou como anteparo social, diante do vazio institucional de políticas públicas que assegurassem a reprodução social [...]”. Principalmente, a partir da última década do século XX, contexto marcado pela preferência de iniciativas que centralizam a família nos programas, projetos, serviços e benefícios sociais com intuito de fortalecer e garantir os vínculos familiares e comunitários de seus membros. No entanto, essa centralidade é acompanhada pela transferência de responsabilidades por parte do Estado para o núcleo familiar e a sociedade civil através do incentivo às ações individuais e de solidariedade que atendam às necessidades não atendidas integralmente pelo poder público, que somente o faz de modo pontual e seletivo.

5.3 A CONVIVÊNCIA FAMILIAR

A Constituição Federal do Brasil define a família como base fundamental para o ser humano em todas as etapas do desenvolvimento. O direito à convivência familiar está reconhecido nas principais legislações brasileiras, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a LOAS, a PNAS, o SUAS e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar Comunitária (PNCFC). Esses ordenamentos jurídicos preconizam que toda criança e adolescente deve estar inserida em um núcleo familiar, independentemente do arranjo. Em caso de afastamento, é necessária a construção de estratégia de ação que mantenha a vivência familiar, seja na família natural ou com outras famílias.

Os profissionais entrevistados foram indagados sobre o que seria convivência familiar. A maioria afirmou ser um direito da criança e do adolescente, por meio de vínculos com a família de origem ou não.

A convivência familiar é direito de uma criança, de qualquer pessoa e como a criança e o adolescente são sujeitos em formação, isto se torna um direito indefinido. É um direito, é algo que deve ser garantido, desde que essa convivência não coloque em risco a integridade da criança, ela tem que ser garantida independente das condições em que a família esteja, porque você não vai encontrar uma família perfeita, nunca encontra, as famílias precisam de apoio, se as crianças estão aqui, tem até um autor que fala que não são crianças abandonadas e sim, famílias abandonadas, só o principal da política é a família ao lado da criança, não dar para trabalhar a criança sozinha, a família tem que ser trabalhada junto, para que seja garantido este direito, pois a convivência familiar é um direito dela (entrevista nº 01).

É ter o convívio com seus parentes, pais, irmãos. A família em si, tanto família próxima ou família extensa. É ter um convívio saudável, é está presente no seio da família, é está convivendo com eles, entendo que é quando você está inserido dentro de sua família, fazendo parte e que essa convivência no mínimo deve ser saudável, né. A criança deve ser respeitada, tem que ser acolhida, ouvida dentro de sua família, participar da família. Eu entendo que a criança tem este direito de está inserida na sua família, de está convivendo com os seus e não aqui dentro de um abrigo (entrevista nº 05).

Convivência familiar é um direito que toda criança e de todo adolescente tem direito de conhecer e viver com os pais e seus irmãos, é uma garantia de direito (entrevista nº 08).

O indivíduo tem o direito de estar com seus familiares, seja nuclear ou extensa, gerando dentro de si em sentimento de pertencimento (entrevista nº 12).

Alguns profissionais entrevistados definiram que sua convivência é diferente da convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos, alegando que suas famílias precisam ser responsáveis e que necessitam de ajuda. Esse argumento acaba culpabilizando a família pela situação de abandono e de afastamento dos filhos, sem levar em consideração os problemas que as atingem.

As famílias atendidas nas instituições de acolhimento apresentam fragilidades nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, e necessitam da interferência do poder público para supri-las. Já as famílias com o poder financeiro elevado têm mais acesso aos direitos tidos como fundamentais para resolução de problemas intra e extrafamiliares.

Os entrevistados afirmam que na sua organização familiar existe harmonia, participação e convivência familiar. Em relação às famílias dos acolhidos, o direito à

convivência familiar é violado. Em alguns casos inexistente, e é preciso ajustá-las, pois estão marcadas por conflitos internos e externos.

Na minha família é harmonia, participação. No caso dos acolhidos aqui, se eu for analisar convivência familiar com os acolhidos aqui, eu diria que é inexistente, em relação aos acolhidos que estão aqui (entrevista nº 03).

É a base de tudo, é fundamental, a convivência familiar é tudo, mas tem que ter um ajustamento na família para que possa ter uma boa convivência familiar, é a base, é o tudo da estrutura familiar, a convivência, é preciso estrutura essa família para que vivam com estrutura familiar (entrevista nº 04).

É muita responsabilidade dos pais, que eles queiram e desejam terem os seus filhos em casa, porque a situação atual traz tanto problema como envolvimento com drogas. O que acaba o pessoal (família) não sabendo trabalhar o problema do filho, então a convivência termina ocasionado conflitos entre eles próprios. Então, é preciso saber trabalhar, ser acompanhado, é preciso saber quem o filho dentro de casa também e ajudá-lo (entrevista nº 06).

A convivência familiar foi relacionada com outras questões, como o direito à diferença, à convivência na instituição e às ações de visitas na residência das famílias.

Este direito de ir até a família, de passar o final de semana, de ter este contato. No caso, dos que estão acolhidos, este contato não é diário, mas frequente tanto à família vindo a casa, como o acolhido indo à família. O direito a convivência familiar e comunitária é muitas vezes impedidos pelo risco de morte que eles correm (entrevista nº 07).

É o aconchego, aquele olhar que a gente dá, aquela escuta que a gente faz com nossos adolescentes e com nossas crianças, um simples toque de mão já é muita coisa para eles. Então, convivência familiar talvez seja isto, que a gente sente falta nas famílias, aquele parar, aquele olhar, aquele aconchego, que no corre da vida a gente não dar mais valor as pequenas coisas (entrevista nº 09).

A convivência familiar aqui (instituição) é boa, dentro do convívio. A convivência familiar é conviver e aceitar as diferenças, respeitando essas diferenças e as opiniões (entrevista nº 10).

Para Silva; Mello; Aquino (2004), a convivência familiar nas instituições de acolhimento deve considerar quatro aspectos: preservação dos vínculos com a família de origem; apoio à reestruturação familiar; incentivo à convivência com outras famílias; e semelhança residencial dos abrigos.

O primeiro exige ações de preservação e promoção dos vínculos e o não desmembramento de grupos de irmãos acolhidos, como previsto no artigo 92 do ECA, bem como a prioridade do processo de fortalecimento e de manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família através da inserção em diferentes serviços e programas de orientação e auxílio.

O segundo se refere às ações de apoio à reestruturação familiar⁶⁰, as quais devem ter por objetivo a “[...] valorização da família bem como buscar estabelecer a conexão e a inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas existentes” (SILVA; MELLO; AQUINO, 2009).

O terceiro faz referência às iniciativas de incentivo à colocação de criança e adolescente em família substituta⁶¹, que devem ser desenvolvidas por meio de preparação gradativa e acompanhamento posterior realizado pelas equipes interprofissionais judiciais da infância e da juventude, principalmente aquela responsável pela execução da política local de garantia do direito à convivência familiar (BRASIL, 2009).

O quarto aspecto está articulado à estrutura e organização dos serviços e programas de acolhimento, que precisam ser similares à rotina familiar. Para as orientações e técnicas dos serviços e programas de acolhimento, as instituições não podem manter placas ou faixas de identificação, devem ter estrutura de uma residência comum, oferecer atendimento a pequenos grupos, dentre outras observações.

Deste modo, o direito à convivência familiar deve estar associado ao convívio comunitário, os quais são responsáveis pelo desenvolvimento pessoal e social dos indivíduos na sociedade, principalmente, de crianças e adolescentes em situação de risco social, função atribuída a toda a rede de atendimento.

⁶⁰ “À reestruturação familiar envolve fatores complexos, relacionados à superação do desemprego e da dependência de drogas, por exemplo, que demandam muito mais de outras políticas públicas do que do esforço isolado das instituições de abrigo” (SILVA; MELLO; AQUINO, 2004, p. 227).

⁶¹ “[...] a colocação em família substituta envolve importantes questões adicionais. No âmbito das entidades, é preciso superar a cultura de que, havendo problemas familiares, o melhor lugar para crianças e adolescentes é uma instituição, onde podem “ter melhores condições de vida”, o que resulta em certa “apropriação” de meninos e meninas pelas entidades. Além disso, dos abrigos depende a avaliação periódica das condições de reintegração à família de origem e a rápida comunicação às autoridades judiciais quando esgotadas essas possibilidades, para que sejam providenciadas, quando for o caso, a destituição do poder familiar e a colocação em família substituta” (SILVA; MELLO; AQUINO, 2004, p. 229).

5.4 A CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA

Segundo Silva; Mello; Aquino (2004), a convivência comunitária está relacionada às ações que estimulam a participação de crianças e adolescentes na vida da comunidade local e de pessoas da comunidade nas atividades educativas realizadas nas instituições. O direito à convivência comunitária foi reconhecido e promulgado pelo ECA como um princípio norteador dos serviços e programas de atendimento à criança e ao adolescente. Estes têm por finalidade assegurar o acesso às políticas básicas e aos serviços oferecidos para a comunidade em geral: lazer, esporte, religião e cultura etc. Tais iniciativas visam a proporcionar o estabelecimento de novos vínculos e relações de crianças, adolescentes, suas famílias e o meio em que residem.

Os profissionais entrevistados afirmaram que a convivência comunitária é um direito de todos, consiste na participação de crianças e adolescentes em movimentos, serviços, programas existentes na comunidade, isto é, trata-se do direito de viver na comunidade e usufruir de todos os benefícios existentes, conforme falas a seguir.

A convivência comunitária está muito ligada à convivência familiar, ninguém vive isolado, então, é uma forma de crescimento [...] (entrevista nº 01).

É você participar na comunidade da estrutura física, dos equipamentos sociais e dos vínculos comuns e dos prazeres da comunidade usufruem (entrevista nº 02).

Participar de movimentos, de programas sociais voltados à comunidade [...] (entrevista nº 03).

É a convivência dentro da comunidade, num momento em que o acolhido está inserido no seio de sua família, ele passa a vivenciar na comunidade, em que está inserido [...](entrevista nº 05).

O indivíduo participar dos programas que existem dentro da comunidade, em termos de religiosidade, dos programas socioassistenciais, é ele participar (entrevista nº 06).

É a convivência dessa família, desse acolhido junto da família na comunidade usufruindo os programas que existem na comunidade, como: o PSF, CRAS, os serviços das políticas sociais oferecidos na comunidade. É justamente isto, a convivência dessa família na comunidade (entrevista nº 11).

Os entrevistados relataram ainda que a convivência comunitária de crianças e adolescentes acolhidos é complicada devido às inúmeras situações que os atingem. Dentre elas, destacam-se ameaças provenientes de conflitos na comunidade, atitudes preconceituosas por parte da sociedade, situação de pobreza, de violência etc. Como destacado nas falas abaixo.

[...] a questão de convivência na comunidade de origem, geralmente, é mais complicada porque alguns têm ameaças, a criança mesmo não aceita aquela comunidade devido à negação de direitos, a situação de vulnerabilidade em que ela estava, acho que é uma forma de proteção delas de não aceitar isto. (entrevista nº 01).

[...] no caso dos acolhidos, a convivência comunitária, os acolhidos não tem (entrevista nº 03).

A convivência comunitária é a que temos mais problemas, porque a gente tentar inserir de volta a criança, mas a gente tem aquele problema na comunidade, que eu já falei como os vizinhos, a escola, entendeu. Tem escola, este ano não, porque todos estão em escola do Município, mas o ano passado a gente teve muito problema com as escolas do Estado (a rede Estadual), teve diretora que falou para gente 'este menino não é para estudar aqui' e (eu falei) porque ele é diferente dos outros, ele é igual a toda criança, acho que a criança de abrigo é igual a toda criança, muitas vezes eu bati de frente com algumas diretoras de colégio do Estado, da prefeitura não graça a Deus, a gente tem uma boa convivência. A comunidade não tá preparada para receber essas crianças, a gente tem que investir muito na comunidade para que essas crianças recebam essa convivência (entrevista nº 04).

O direito a convivência comunitária é muita vezes impedidos pelo risco de morte que eles correm (entrevista nº 07).

É difícil a gente conseguir engolir muitas coisas, que a gente ver na sociedade, a discriminação, o olhar torto para com os nossos adolescentes, a gente procura enfrentar essas dificuldades, inserindo-os como pessoas normais, como pessoas do bem e procuramos o melhor para eles [...]. Então é isso, a gente insere na comunidade, mesmo que, às vezes, quebramos a cara, a gente volta de outro jeito até dar certo (entrevista nº 09).

A não aceitação de instituições em bairros residenciais ainda é um problema enfrentado pelos órgãos responsáveis pela execução da política de proteção à população infanto-juvenil, principalmente, quando este bairro é de classe média ou alta. Esta problemática é percebida por reclamações, abaixo-assinados, denúncias na mídia por parte dos vizinhos e estabelecimentos comerciais etc., que querem a transferência da instituição para outro local, alegando que os meninos e meninas fazem barulho, bagunça, são marginais, dentre outras atribuições preconceituosas.

Tais atitudes demonstram que parte da sociedade ainda não considera a criança e o adolescente como sujeito de direito, já que nega o direito à convivência com seus familiares no meio em que reside, principalmente aqueles que se envolveram com situações ou atos infracionais. Na maioria das vezes, a sociedade e o poder público se esquivam da corresponsabilidade na garantia de direitos, em especial quando estes são violados, transferindo para a família e o indivíduo toda a culpa.

A principal estratégia desenvolvida pelas instituições de acolhimento quando os acolhidos não podem frequentar a comunidade de origem são ações de incentivo a outros espaços e locais em que as crianças e adolescentes têm família extensa, através de passeios, visitas aos familiares, matrícula em escolas e cursos, participação de festas, de igreja etc.

[...] a convivência em outros espaços já é mais fácil, na comunidade em que mora a família extensa (avó, o tio...), a comunidade próximo a escola [...] a convivência comunitária é de todos, é um direito também, como falei em relação à família, desde que não infrinja a proteção da criança, ela deve ser garantida. A instituição não tem mais aquela ideia de orfanato, a criança tem que conviver, ela tem que ir para os espaços, até porque isto é transitório, vai chegar um momento que essa convivência vai passar e aí vai ser este tempo que vai possibilitar que ela siga sua vida (entrevista nº 01).

[...] De repente a criança é tirada do seio da família e do convívio comunitário. Ele aqui, claro ele também tá fazendo parte da nossa comunidade, porque ele está convivendo com os educadores, com os técnicos, com as outras crianças dos abrigos, com as outras pessoas que são funcionários, ele passou a participar de outra comunidade que não é a dele de costume (entrevista nº 05).

É importante o incentivo à convivência comunitária de crianças e adolescentes em outros espaços. Este convívio fortalece e amplia os conhecimentos e as relações sociais dos acolhidos e seus familiares, contribuindo para o processo de reintegração familiar.

5.5 REINTEGRAÇÃO FAMILIAR

A reintegração familiar é fruto do processo de fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre os acolhidos e seus familiares, o qual requer coparticipação do poder público, da família e da sociedade em geral no tocante à superação das situações de fragilidade e perda dos laços familiares e comunitários que os levaram ao afastamento.

A reestruturação familiar envolve aspectos complicados, relacionados à superação de fatores complexos a serem resolvidos durante o curto prazo de acolhimento, como desemprego, falta de moradia, dependência de drogas, conflitos interpessoais, dentre outros problemas, os quais exigem a intersectorialidade de diversas políticas públicas no trabalho de reaproximação e de atendimento das necessidades demandadas pelas famílias, não deixando apenas aos esforços dos profissionais que atuam nas instituições.

As ações desenvolvidas pelas instituições são limitadas, buscam a valorização da família, bem como estabelecer a inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas através de visitas domiciliares às famílias; acompanhamento social e psicológico; organização de reuniões ou grupos de discussão e de apoio para os familiares dos acolhidos; encaminhamento das famílias para a inserção em programas oficiais ou comunitários de auxílio, dentre outros.

O processo de reintegração familiar constitui um dos objetivos das instituições de acolhimento. É iniciado logo após o acolhimento com o estudo diagnóstico, momento em que são levantadas as informações por meio de conversa e entrevista com o acolhido e, posteriormente, com a família, através de visita domiciliar. Estas informações passam a compor o PIA, instrumento de registro de todas as informações do acolhido.

Os referidos procedimentos permitem conhecer o contexto pessoal, sociofamiliar e comunitário da criança ou do adolescente, os motivos do acolhimento e as demandas familiares, além de identificar potencialidades e habilidades do sujeito, e os mecanismos sociais comunitários que possam servir de apoio à família.

Neste contexto, os profissionais foram questionados sobre o que seria reintegração familiar. A maioria afirmou ser um processo que acompanha a criança e o adolescente desde o primeiro contato de acolhimento; após o afastamento, através de ações conjuntas com a família de origem, extensa ou substituta, em último caso.

A reintegração familiar é um processo que deve começar desde o momento em que a criança entrou, desde o trabalho de localização da família, que às vezes, quando a criança chega não temos uma noção de como está à família; é necessário acompanhar a família; identificar quais os motivos que levou a criança e o adolescente a sair de casa; localizar e acompanhar até que a criança e a família estejam prontas para reintegração (entrevista nº 01).

[...] É a reconstrução do vínculo familiar e preparação da reintegração no atendimento social, emocional e a infra-estrutura física (moradia, emprego, alimentação, etc.) da família, da criança e do adolescente (entrevista nº 02).

É a volta ao seio familiar, ao convívio familiar, é a criança resgatar seus vínculos, resgatar a sua história [...]. Essa reintegração deve ser bem orientada, bem acompanhada, para que tenha sucesso, porque a volta muita vez é difícil, porque a criança perde um pouco do laço afetivo dos pais, quando ela passa muito tempo ausente. Então essa volta tem que ser bem trabalhada, estes laços seja bem fortalecido para que a convivência seja bem tranquila (entrevista nº 05).

[...] é um processo lento e duradouro, tem que ter muita força de vontade, tanto do acolhido como da família, tem que ser um trabalho muito bem feito se não ele acaba voltando para a unidade, como já acontece algumas vezes (entrevista nº 06).

O processo de reintegração familiar é mais fechado. A unidade de acolhimento não é definitiva para essas crianças e adolescentes. Assim, a reinserção deve ser iniciada, desde de o primeiro momento em que a criança é acolhida, a gente conversa, faz contato com pessoas da família, a convivência não é só da criança, mas da família também. A gente vai buscar dentro das políticas sociais, um suporte, dá assistência maior à família para que eles voltem. O certo é que ele não fique na instituição de abrigo (entrevista nº11).

Reintegrar é tentar após um trabalho com a criança, com adolescente e com a família promover a inclusão destes (as) a família e monitorar com ações para que todos os vínculos, que porventura ainda, estejam fragilizados sejam restaurados (entrevista nº12).

A reintegração é um processo de ações desenvolvidas sistematicamente que precisam ser analisadas e avaliadas pela equipe técnica durante todo o atendimento. Devem levar em consideração a dinâmica do acolhido e de sua família, além dos limites institucionais enfrentados interna e externamente no tocante à garantia dos direitos e num trabalho com outras instituições e políticas setoriais. O passo-a-passo da reintegração é descrito por alguns entrevistados.

[...] com o abrigo da criança buscamos a família, através da visita domiciliar, para conversa, convidamos para que esta venha visitar a criança e o adolescente no abrigo; depois ele (criança e o adolescente) vai passar final de semanas, feriados em casa, quando chega fazemos a escuta para saber como foi; fazemos o trabalho com a criança e com a família a mesmo tempo; fazemos encaminhamentos para serviços sociais que venham a tender as necessidades da família (Bolsa família, Balcão de direitos, cesta , atendimento psicológico); e quando percebemos que, a criança e o adolescente e a família estão prontos fazemos a solicitação da reintegração ao Juizado. Após a reintegração fazemos monitoramento por seis meses (depende do caso podendo ultrapassar este tempo), acompanhamento na escola e nas atividades que eles participem, e fazemos também, visita domiciliar uma vez por mês (entrevista nº 04).

[...] a gente faz o levantamento, buscando saber o interesse da criança de volta a família, a gente através da visita domiciliar incentiva a família, para que venha ao abrigo visitar o acolhido e que essa visita também possa ser da criança a sua família. Começamos por uma visita de uma tarde, depois de um dia, daqui a pouco já dorme, passa o final de semana. A gente vai vendo como estão se estabelecendo os vínculos, como está se dando a relação entre eles, sempre acompanhado por nós técnicos pela coordenadora que está sempre observando. Eu sempre vou atender a criança procurando saber como foi aquele final de semana, o que foi que aconteceu, perguntar sempre para ele se quer ir, se tá gostando, se ele gostaria de ir outras vezes. E também, observando e procurando saber da família como é o final de semana, o que eles fazem, sempre buscando fortalecer os vínculos. E depois disso, a gente vai fazendo os encaminhamentos para Vara da Infância informando como está sendo o processo, os finais de semanas, o interesse tanto da criança e/ou adolescentes como da família. Quando quer volta para casa, a gente faz uma notificação ao Juiz, que pede uma avaliação da psicologia e do serviço social. Nós damos o nosso parecer e essa criança volta para casa e fica sendo acompanhada, com visitas semanais, monitoramos na escola procurando saber se está bem, se não está faltando, o relacionamento e comportamento. Essa visita e o monitoramento são contínuos e as crianças continuam participando das atividades do abrigo, a gente não perde a criança de vista, a gente sempre está procurando saber como está o processo de reintegração. E durante os seis meses que são monitorados a gente dá um parecer e manda para o Juiz dizendo com está. Após os seis meses pedimos o desligamento da criança do abrigo, é quando a criança perde todo o vínculo com o abrigo. Agora ela vai ficar com a família, a família volta a ser os tutores, sob responsabilidade dos pais (entrevista nº 05).

[...] o abrigo é temporário, curta permanência. O acolhido chega temos uma conversa (entrevista), a gente faz uma visita institucional na área de educação para ver quais os encaminhamentos que foram dados. Depois, fazemos a visita domiciliar para iniciarmos o trabalho com a família, buscando saber o que a família precisa. Se não tiver condições a gente informa ao Juizado. No caso que não se configura de abrigo, ele volta para a família para ser trabalhada na comunidade. Em caso de abrigamento, o acolhido vai para a unidade de acolhimento (entrevista nº 06).

O acolhido chega na casa, a gente procura saber as suas necessidades, depois buscamos atendê-las; em seguida, vamos até a família, onde procuramos trazer à família para dentro da casa, buscando trabalhar em conjunto; a reintegração vá acontecendo de forma gradual, não importa se o tempo seja seis meses, um ano até dois anos, a gente tem até este prazo, mas que seja construído constantemente, porque no decorrer temos os altos e baixos; o nosso objetivo é de orientar a família, a criança e o adolescente de que aquele tempo é provisório e que eles vão ter de retornar, e que a situação vai ter de mudar, seja um problema na família ou na criança e/ou no adolescente, mas que tem que haver mudança (entrevista nº 07).

É conversa com o acolhido, com a família; é preparar para este momento, ver as necessidades que essa família apresenta e atendê-la; fazer com que essa família entenda que essa criança e/ou esse adolescente faz parte dessa família. Lógico, não podemos apontar a família pela situação que ela se encontra, muitas vezes de miséria, fome, de desemprego, a gente não pode culpá-la, é o próprio país que se encontra nessa situação. Então, a gente vai tentar minimizar isto, através dos encaminhamentos, possibilitando que essa família realmente receba essa criança e der continuidade a essa criação, se podemos dizer assim (entrevista nº 11).

Esse processo é lento, longo e complicado, pois consiste num trabalho articulado entre instituição, família, comunidade e políticas sociais de forma integrada. A reintegração é um desafio, principalmente após um longo período de afastamento, sendo necessário realizar o acompanhamento posterior à reintegração, como retrata a fala a seguir.

Após a volta, tem que haver um processo de acompanhamento. Acho que o acompanhamento depois é muito importante, de ver o depois, de ver se a criança está bem, como ele está na escola, como está o convívio. É este acompanhamento para saber se realmente como está sendo feito, porque é uma mudança muito grande. As crianças que temos aqui, a maioria tem mais de um ano no abrigo, já tem um tempo, e quebrar isso e retornar a uma casa, tem que ser um processo feito de forma garantida (entrevista nº 01).

É no acompanhamento ou no monitoramento que a equipe identifica os pontos positivos e negativos da reintegração. Esse processo precisa ser fortalecido por todos os membros da família. Caso não esteja, é melhor que a reintegração seja trabalhada mais um pouco até que a família esteja preparada. Caso contrário, os laços familiares não resistem e voltam a se fragilizar.

É possível, no caso assim não depende só da equipe técnica, mas do próprio apoio da família. Teve um menino que foi reintegrado, eu fui fazer a visita de acompanhamento, na primeira visita, o clima na casa dele já estava pesando, quando voltei na segunda vez, ele não estava mais em casa, tinha se evadido, porque o que faltou foi apoio da mãe. A família em si, às vezes, não está preparada para receber, ou não aceitam a criança e/ou o adolescente com ela é. A reintegração é muito importante, mas a gente faz um trabalho aqui, e talvez, por a família está tão cheia de problema, neste caso, a problemática da droga é grande, o pessoal não tem mais paciência, eu não sei nem dizer qual seria a palavra correta para isso, mas o que acontece é que falta, eu não digo que é amor, no caso que acompanhei, mas falta diálogo talvez. Então o menino foi reintegrado e já tá de volta a casa (entrevista nº 03).

A gente precisa de muita coisa para que essas crianças sejam reintegradas as famílias, porque no abrigo a criança está aqui, a gente tá protegendo, para reintegrar essa criança a sua família. É claro para mim, a família é fundamental para criança, não adianta reintegrar uma criança sem dar uma estrutura para família, entendeu. Eu sou totalmente de acordo, que a criança deve estar com família, mas que esta tem uma estrutura. Quando uma criança é abusada sexualmente na família e tá no abrigo, a gente tem que fazer um trabalho de toda reconstituição de tudo para que possamos reintegrar, porque se a gente colocar de todo jeito de volta à família, porque acha à família a base de tudo, vai acontecer novamente, temos que trabalhar a família para depois colocar a criança de volta. Sou totalmente a favor que a família é a base de tudo, não acho que abrigo seja lugar para criança que tem família, temos de resgatar toda a família (mãe, pai, irmãos, avó, tios) para que ela volte, contando que essa família tenha uma estrutura para receber (entrevista nº 04).

É necessário destacar que as famílias são as principais vítimas das mazelas provenientes das transformações políticas, econômicas, sociais e culturais do sistema vigente, as quais refletem diretamente nas relações intra e extrafamiliares por meio de questões que afetam sobrevivência, harmonia e estabilidade desta organização, provocando o crescimento de situações de violação de direito por parte daqueles que deveriam ser os principais provedores e cuidadores da integridade física, emocional, social e cultural do indivíduo. No entanto, as famílias não podem ser culpabilizadas por todas as situações de fragilização e rompimentos dos laços afetivos, precisam ser cuidadas e fortalecidas, também, pois estão sobrecarregadas e sem apoio. O grande desafio hoje é conseguir efetivar a matricialidade sociofamiliar nas políticas sociais sem transferir a responsabilidade do Estado e da sociedade civil para família.

5.6 O TRABALHO COM OS ACOLHIDOS E AS FAMÍLIAS ATENDIDAS NAS INSTITUIÇÕES

As instituições de acolhimento enfrentam várias dificuldades no trabalho junto a crianças, adolescentes e suas famílias. Cada acolhido apresenta uma demanda marcada por questões provenientes do contexto familiar e comunitário que merecem estratégias e técnicas que façam a leitura da realidade social e contribuam para a construção de intervenções profissionais mais eficazes.

A ausência ou a falta de interesse da família em participar do processo de reintegração consiste em uma das dificuldades enfrentadas pelos profissionais.

O trabalho com a família de origem é um pouco complicado, porque já acompanhamos a criança e a família em si é foco também, é uma série de diferentes funções, mas é preciso um esforço maior para acompanhar aquela família. A criança é mais fácil porque ela está aqui, o trabalho com a família de origem, algumas se recusam, eu não quero ficar não querem contato. Então isto dificulta, a gente tem que respeitar a família de um lado e do outro lado, vai ter que promover ou tentar promover suas necessidades. O trabalho com a família de origem é pouco complicado neste sentido, de muitas vezes se recusar, temos de ter todo um trabalho de convencimento até que a família se aproxime. Esta questão de resgatar os vínculos é um pouco mais trabalhoso o que não seja possível. Este acompanhamento a família e ao mesmo tempo a criança, muitas vezes, a família não tem ou está sem condições de receber, dar este apoio para que ela possa se tornar adaptar a receber a criança de volta, isto tem certas dificuldades de encaminhamentos (entrevista nº 01).

A principal dificuldade é a falta da participação da família, o acolhido fica aqui, às vezes, a gente liga para os pais, eles colocam dificuldades, [...] há porque é distante, é ruim de chegar. No tempo que estou aqui, a própria família não tem essa participação, de ver o interesse do acolhido (entrevista nº 03).

É a falta de atenção, de cuidado, de interesse da família, muitas das famílias não procuram saber como estão. Muitas famílias chegam a nós, a gente tenta resgatar, procura fortalecer os vínculos familiares entre acolhidos e sua família, para eles (pais) é melhor que os meninos estejam aqui, porque não estão em casa dando trabalho Então é a falta de responsabilidade, de saber qual é seu papel da família, que lugar de criança e adolescente é na família. É o desconhecimento deste papel que também inviabiliza o processo e a falta de interesse de resolver, saber que é responsabilidade deles, muitos sabe, mas não estão interessados. É mais cômodo para eles que a criança continue aqui, porque não tão trabalho, dispensas. É essa falta de interesse, desconhecimento que prejudica nosso trabalho e o desenvolvimento do acolhido (entrevista nº 05).

Eu sinto dificuldade com os pais, na medida em que os adolescentes vêm serem acolhidos aqui, os pais acham que vai deixar os seus filhos ali e eles só vêm visitar, isto é, um probleminha na reintegração, porque muitas vezes são ameaçados de morte, têm que mudar de comunidade para receberem os filhos de volta, eles não querem. Ai dificulta nosso trabalho (Entrevista nº 08).

O trabalho de fortalecimento dos vínculos afetivos e sociais entre famílias, crianças e adolescentes, às vezes, é complicado. A maioria apresenta problemas na organização familiar oriundos das mudanças provocadas pelo sistema econômico e produtivo em voga. Essas mudanças exigem novas intervenções mais integradas e concretas por parte das políticas sociais públicas. Dentre as necessidades mais visíveis que afetam as famílias, podemos citar o

desemprego ea falta de acesso aos direitos básicos do indivíduo, como educação, saúde, moradia, alimentação, trabalho etc.

Segundo os profissionais entrevistados, a família, muitas vezes, prefere que os filhos fiquem na instituição, alegando que durante este período os mesmos têm suas necessidades fundamentais asseguradas, ou que estão longe das ameaças sofridas na comunidade. Existem famílias, também, que pelo sofrimento vivido com seus filhos, vítimas do tráfico de drogas, não querem contato.

As referidas dificuldades levam crianças, adolescentes e suas famílias a viverem em situações desumanas, em que o sentimento de pertença é deixado, na maioria das vezes, em segundo plano. A falta de acesso aos direitos contribui para a fragilização e rompimento dos vínculos familiares, além de colaborar para o aumento de outros problemas sociais, como violência – em todos os aspectos –, abandono, envolvimento com drogas (lícitas e ilícitas), problemas psicológicos e outros.

Tais situações não podem ser naturalizadas e individualizadas como sendo problemas que atingem a família em decorrência de suas próprias atitudes. É necessário fazer reflexões sobre a realidade, identificando que essas situações de vulnerabilidade e risco social são efeitos das desigualdades sociais que fundamentam as relações sociais impostas pelo sistema capitalista.

Outra dificuldade enfrentada é ameaça de morte que alguns dos acolhidos enfrentam. O clima de preocupação ganha espaço na instituição, mesmo que funcionários, equipe técnicas e coordenadores tentem minimizar, mas a situação provoca inquietações que atrapalham, muitas vezes, o trabalho de reintegração familiar e comunitária, especialmente quando o conflito é na comunidade. Como revelam as falas seguintes.

É a situação de risco e de morte que eles têm, alguns, a maioria, na própria comunidade onde moram. A gente tem como alternativa sugerir a família mudança de endereço. Esse risco de morte que eles têm na comunidade impede, na maioria das vezes, este direito de ir até a família, de conviver, de passar finais de semanas com as famílias (entrevista nº 07).

A família desestruturada (drogados, sem cidadania, sem trabalho...). A instituição trabalha a criança e o adolescente quando chega à família encontramos esta totalmente desestruturada, às vezes, a própria comunidade não ajuda, por causa do tráfico (entrevista nº 10).

Ainda segundo os entrevistados, as instituições de acolhimento são atingidas por outros problemas relacionados à infraestrutura, aos recursos financeiros e humanos, à falta do

trabalho intersetorial, à burocracia dos serviços e programas, à falta de compromisso com o trabalho social por parte dos atores responsáveis pela elaboração, execução e avaliação das políticas sociais públicas, em especial aquelas destinadas à população infanto-juvenil, o que tem dificultado a consolidação das ações designadas aos acolhidos e suas famílias.

Em relação aos encaminhamentos com as famílias e com a rede de proteção social, uma das dificuldades é a burocracia, muitas vezes um encaminhamento que seria fácil e simples esbarra na burocracia. A burocracia está na estrutura da própria rede, entre setores é um pouco complicado, dificulta o próprio trabalho. Em relação à questão da intersetorialidade, alguns profissionais, que atuam na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, não entendem a política fica difícil essa intersetorialidade, quando partimos para fora da alta complexidade, até mesmo as escolas fica muito complicado este diálogo. Ah! Porque o menino está dando trabalho; ah! Porque não é assim, a gente fica o tempo inteiro neste diálogo, que deve ser feito, mais de conscientização (entrevista nº 01).

É a burocracia, encontramos muita burocracia, no meu olhar coisas fáceis de serem resolvidas, tem coisa assim que um papel impede o processo. Acho que deveria ser mais desburocratizada, ser mais rápida (entrevista nº 05).

É necessário, mais esclarecimento e compreensão da rede de serviços; a fragilidade da família em relação à compreensão do trabalho da instituição; falta de acompanhamento da família antes do abrigamento da criança; esclarecimento maior para os conselheiros tutelares; falta de consciência da sociedade em relação a escolha dos conselheiros” (entrevista nº 12).

Diante disso, o trabalho nas instituições apresenta dificuldades semelhantes, que exigem posturas profissionais e de gestão qualificadas e críticas da realidade, desconstruindo as práticas conservadoras, assistenciais e burocráticas existentes através da construção de estratégias e técnicas capazes de garantir a proteção social aos indivíduos.

5.7 ESTRATÉGIAS E TÉCNICAS PROFISSIONAIS NO TRABALHO COM CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS NAS INSTITUIÇÕES

A intervenção profissional deve estar articulada ao PPP de cada profissão, fundamentado pelas estratégias e técnicas de garantia e concretização dos direitos humanos. Na atuação profissional não há uma receita definida, e cabe aos profissionais conhecer a realidade social em que atuam e elaborar estratégias e técnicas que possam ser utilizadas no exercício da profissão, as quais exigem criatividade, planejamento, participação dos envolvidos, conhecimentos, dinamismo, dentre outras habilidades pessoais e coletivas.

Neste contexto, as estratégias utilizadas pelos profissionais no atendimento às crianças, adolescentes e famílias são as seguintes: diálogo, escuta psicossocial, palestras temáticas, trabalhos em grupos e reuniões. Elas têm por objetivo conhecer, informar e refletir sobre assuntos de interesse individuais e coletivos dos acolhidos e de suas famílias no tocante à socialização de informações que contribua para o acesso e a efetivação de direitos e o desenrolar do trabalho interno e externo à instituição.

A questão da escuta da criança, da família, reuniões com as crianças e as famílias, relatórios e pareceres (entrevista nº01).

[...] Escuta psicológica, preenchimento da ficha individual, momento em que busco levantar informações sobre o histórico, pessoal e familiar da criança, faço reunião e atendimento individual e em grupo (entrevista nº02).

Procuro fazer a escuta, trazer a família para ter uma conversa, procura levá-los para CAP's I, passo as orientações para que a gente possa fazer um trabalho bom [...] (entrevista nº04).

Eu gosto da conquista, do diálogo, de ser verdadeiro, você tem que ser verdadeiro, porque o adolescente cobrar isso, você sendo uma pessoa que fale a verdade, a criança, o adolescente vão ser verdadeiro. Ele tem dificuldades e precisamos perceber com sutileza, às vezes, ele mete tão bem que você tem que ter essa sensibilidade para perceber. Ter que ser fraco e objetivo (entrevista nº07).

Buscamos manter a tranquilidade, orientamos os pais, dizemos o andamento dos adolescentes na instituição (como ele está na escola, em relação à saúde, comportamento), sempre com uma preparação, uma conversa com a família mensalmente, sempre trocando essas experiências. Quando eles vão aos finais de semanas procuramos saber como foi, o que houve de diferente e o comportamento (entrevista nº 09).

Reuniões de integração com as famílias e as crianças e adolescentes na instituição, orientações sobre os direitos e deveres, visita quando necessário (entrevista nº 10).

Em relação às técnicas utilizadas destacam-se: visitas domiciliares, atendimento individual e coletivo, encaminhamentos para os serviços e programas sociais, entrevistas, preenchimento do PIA, elaboração de relatórios, de diagnóstico social, utilização de dinâmicas, músicas, jogos, incentivo a leituras coletivas, produções de cartazes temáticos, dentre outras ações.

A entrevista, as visitas domiciliares e o acolhimento quando a criança e o adolescente chega aqui (entrevista nº03).

[...] faço visitas às famílias, às escolas, ao DEDI (Vila Olímpica Roberto Marinho) onde eles fazem natação, Centro de Formação Margarida, fazemos com toda equipe. Para fazemos ao acompanhamento deles, no Centro Margarida a gente manda uma agenda para fazermos o acompanhamento, na família ficamos sempre ligando para saber com ele tá, como foi o final de semana. Fizemos agora pouco, uma mudança de uma família da barreira do São José para o Roger, a SEDES conseguiu um auxílio aluguel e eles estão morando em uma casa bem estruturada no Roger, diferente de antes que moravam debaixo de papelão na barreira do São José, fui eu, motorista junto com a mãe do adolescente que fizemos a mudança (entrevista nº 04).

Atendimento individual, aqui as crianças não gostam de falar em grupo porque elas têm medo, que fiquem sabendo alguma coisa sua, por exemplo, quando cheguei comecei a atender em grupo, perguntei o nome da mãe, sei não, depois eu fui percebendo que era porque o outro poderia ficar enchendo “o saco dele” com o nome da mãe, há sua mãe é isso, sua mãe é aquilo. Daí, percebi que o trabalho grupal não estava indo bem, comecei trabalhar individualmente. Faço trabalho lúdico com eles, trabalho questão de pintura, desenho, porque muitas vezes eles não conseguem falar, né, colocar suas angustias, expectativas, choro verbalizando, mas colocam no papel através da escrita, do desenho e da pintura, brincadeiras, jogos dominó, quebra-cabeça, momento em que aproveito para ir entrando em certos assuntos com ele (entrevista nº05).

Visita domiciliar, institucional, encaminhamento, relatórios, aplicação de oficinas, entrevista e conversas (entrevista nº06).

[...] brincadeiras (jogo de bola, desenho, pintura, escutam músicas), o pouco, que a gente pode fazer, a gente faz (entrevista nº09).

[...] fazemos os encaminhamentos das suas necessidades, a questão médica (saúde), está tudo ligado; ver a questão da família; direciona para a família os serviços; busca acompanhamento dessas famílias nos serviços básicos. No caso, estamos recentemente com uma família reintegrada e a gente já está buscando o CRAS e o CREAS para fazerem o acompanhamento dessa família, apesar de que nós temos que fazer o monitoramento por seis meses da família, vai buscar tudo que for necessário para essa família (entrevista nº11).

Escuta, estudo de caso, acompanhamento à família, encaminhamentos e a entrevista (entrevista nº12).

As estratégias e técnicas utilizadas são focadas no trabalho de troca de informações sobre os acolhidos e suas famílias no que se refere à sua história de vida, necessidades sociais e possíveis encaminhamentos à rede de proteção social, visando à inserção destes nos serviços, programas, projetos e benefícios que assegurem os direitos e as necessidades sociais básicas de cada criança, adolescente e de sua família. Precisam ser fundamentadas na relação teoria e prática profissional, articulação necessária para desenvolvimento de ações qualificadas e concretas de atendimento aos usuários. De acordo com Iamamoto (2005, p.21),

[...] as possibilidades estão dadas na realidade, mas não são automaticamente transformadas em alternativas profissionais. Cabe aos profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como sujeitos, desenvolvê-las transformando-as em projetos e frentes de trabalho.

Além disso, as estratégias e técnicas profissionais devem ter por finalidade ampliar e consolidar direitos humanos, melhorar as condições de vida, promover ações participativas, assegurando a efetivação da democracia e da cidadania, contrapondo-se às ações assistencialistas e clientelistas que marcaram as políticas de proteção social brasileiras.

A técnica visita domiciliar é usada por todas as instituições pesquisadas. Busca obter informações sobre os acolhidos e suas famílias, com intuito de conhecê-las, fazer o levantamento das necessidades sociais, informá-las sobre os direitos, inseri-las e encaminhá-las à rede de proteção social.

Segundo os profissionais entrevistados, os principais encaminhamentos realizados pelas equipes técnicas após a visitação às famílias são para os serviços de atendimento psicológico, apoio e acompanhamento social via CRAS e CREAS; para os programas sociais como Bolsa Família, ProJovem Adolescente, etc. e benefícios eventuais (cesta básica, auxílio aluguel), elaboração de relatórios para Vara da Infância e Juventude; para a Defensoria Pública e serviços de saúde, previdência; inserção em curso profissionalizantes; cadastro em projetos habitacionais, dentre outros procedimentos, conforme abaixo.

Depende da demanda da família, encaminhamento para CAP's I para atendimento psiquiátrico, marcenaria para que o adolescente fazer uma atividade manual para que este não só fique dentro do abrigo, deitado, dormindo. A gente tentar trabalhar as questões emocionais e capacitá-lo para quando ele for sair daqui, já sair encaminhado para alguma coisa, depende muito do que a família nos oferecer (entrevista nº 05).

Encaminhamos muito para o CRAS, todas as informações vão para juizado porque tem família que não contribui, nem quer ser ajudada, só coloca dificuldade, o que dificulta o trabalho da gente e não acolhe o outro, muitas vezes, encaminhamos para justiça e para os programas sociais (entrevista nº 06).

Depende muito da necessidade da família, atualmente, é a solicitação do auxílio moradia, encaminhamentos para retirada de documentos, muitos não têm, às vezes, temos que recorrer a Defensoria Pública (entrevista nº 07).

Encaminhamentos para o CAP's, porque a maioria é usuários de drogas, também eles saem de casa e precisam de um acompanhamento (entrevista nº 08).

[...] A gente procura encaminha de acordo com as necessidades maiores, com prioridades (saúde, atendimento psicológico, etc.), fazemos os encaminhamentos mais urgentes e os outros encaminhamos aos poucos (entrevista nº 09).

Após identificamos as necessidades daquela família, encaminhamos para os programas, por exemplo, o Programa Bolsa Família, a questão de documentos, de escola, às vezes é preciso fazer o resgate do histórico escolar da criança, pois às vezes, a criança está matriculada e não tem nenhum documento, e aí, temos que buscar informações de onde essa criança estudava, transferência, em que ano estava matriculado. E em seguida, dar todos os encaminhamentos (entrevista nº 11).

Encaminhamentos para o Balcão de Direito, sistema de Saúde, Atendimento terapêutico, auxílio Aluguel, inscrição em programas habitacionais (entrevista nº 12).

Os encaminhamentos referenciados estão atrelados à rede de proteção social, integrada pelo tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), além de outras políticas públicas. Para as orientações técnicas, a articulação e planejamento entre os diversos órgãos envolvidos no seu atendimento são necessários, pois contribuem para fortalecimento das ações, evitando as sobreposições. Neste processo são definidas as atribuições e responsabilidades de cada instância envolvida.

O Juizado da Infância e Juventude, em parceria com as instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, estão organizando e desenvolvendo ações integradas, denominadas de audiências concentradas, com intuito de avaliar as diversas situações dos acolhidos, além de proporcionar maior agilidade aos processos de reintegração familiar.

5.8 AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS DE REINserÇÃO PARA REAVALIAR A MEDIDA DE AcolHIMENTO INSTITUCIONAL PROMOVIDAS PELO JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

As audiências concentradas promovidas pelo Juizado da Infância e Juventude junto às instituições de acolhimento têm por objetivo avaliar a situação de todas as crianças e adolescentes acolhidos, viabilizando a reintegração à família de origem. Não sendo possível, a integração é feita em família substituta. São reuniões compostas pela equipe do Juizado, da instituição, acolhidos, familiares, representantes de secretarias e órgãos municipais e estaduais, que avaliam ações de apoio que promovam o retorno do acolhido à família de imediato ou curto prazo.

As audiências são agendadas previamente com a instituição através de visitas da equipe do Juizado responsável pelo processo de reintegração, que organizam estudo sobre a situação de cada criança ou adolescente e de seus familiares. Nas audiências, ficam pactuados encaminhamentos que devem ser atendidos por todos os envolvidos no processo. Ao término de cada audiência, as decisões são enviadas para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Os profissionais foram questionados se as audiências concentradas de reavaliação à medida de acolhimento institucional contribuem para o processo de reintegração familiar. A maioria afirmou que as mesmas têm apresentado resultados positivos, como aproximação do Juizado com a realidade institucional e familiar da criança ou adolescente atendido. Embora, os profissionais declarem ser necessário que as audiências sejam revistas e avaliadas quanto ao modo de sua execução, pois reclamam da falta de conhecimento da realidade e da história de vida de cada acolhido, a falta de diálogo entre a equipe do Juizado e da instituição, dentre outros problemas. Como expresso nas falas que seguem.

Tem contribuído. Agora, em minha opinião, tem que ser revisto a forma como está sendo feita, como falei tem de ser um processo. Então, a gente que está aqui no dia-a-dia acompanhando a família, é quem sabe melhor, que não tem como você chegar e dizer amanhã você tem que ir para casa, número x de dia você vai retornar. Acho que esta questão da determinação, prazo, específico é um pouco complicado. Mas contribui quando a gente está acompanhando, pois já sabia que ele iria voltar. No momento da audiência, tínhamos um que estávamos trabalhando a emancipação e o outro, a reintegração familiar, naquele momento, a equipe ficou temerosa e com medo, no sentido de que, o pai e mãe chegassem na hora da audiência e desistisse, mas teve toda uma conversa. O prazo determinado realmente foi para as crianças que já havia certo trabalho, ficando acordando com a família o momento que elas poderiam retornar para suas casas, mas fiquei preocupada com esta questão da determinação em si, da imposição. Contribui porque chama a família, escuta a criança e discuti no grupo, ver quais os encaminhamentos que devem ser dados (entrevista nº 01).

Sim, tem contribuído minimamente. As audiências são feitas às pressas, falta mais acompanhamento e mais conhecimento das situações dos acolhidos, está distante da realidade (entrevista nº 02).

Em parte sim, a audiência que ouve aqui, a gente enquanto equipe técnica não fomos ouvidas, colocamos relatórios e teve caso aqui, que a equipe do juizado só ouviu as famílias e não ouviu o parecer da gente, então, a gente que conviveu, a gente que tava acompanhando não fomos ouvidas, então acredito que em parte contribui, em outra não [...] (entrevista nº 03).

Sim, até por causa da questão dos pais, porque é na audiência que os pais acordam mesmo, é impressionante, na audiência concentra o Juiz mostrou à família, a importância do filho está em casa (entrevista nº 08).

Sim, bastante. A gente ver essa aproximação do juiz, do promotor, do psicólogo, de toda uma equipe preparada para está mais próxima deles (crianças e adolescentes), do abrigo, vendo mais a realidade deles, quando a gente está numa sala fechada conversando, né, colocando as nossas experiências, tirando as dúvidas sobre as questões das crianças e adolescentes, a gente ver que é um acordo, mas a gente indo para realidade lado a lado é diferente. A gente teve um bom resultado da nossa audiência, reintegramos um adolescente e estamos com três irmãos em processo de reintegração para janeiro (2011), estamos preparando o pai, a questão da casa e orientando os meninos também para este futuro bem próximo que já está ai (entrevista nº09).

Tem contribuído, a justiça fica mais próxima da unidade (entrevista nº10).

Sim, os casos analisados foram passo a passo analisados, apesar de que eu colocaria de fazer uma crítica, a audiência foi feito muito rápido, não nesta unidade, mas em outras unidades do Município de João Pessoa com o todo. Foi muito rápido nem a equipe da Vara nem das Unidades estavam preparadas realmente para essas audiências, mas era necessárias fazer tinha caso de crianças que estavam institucionalizadas há mais de dois anos, tem que rever a situação dessas crianças e adolescentes, o porquê essa criança está institucionalizada a mais de dois anos, cadê a família dessa criança que não a recebeu de volta. Eu acho que era necessário fazer, mas precisava de uma maior preparação, mas no total acho positiva a experiência e que a Vara da Infância contribuiu para isso, nos termos ela determina algumas condições onde devem ser cumprida pela instituição de acolhimento, a família e a vara da Infância, que vai fiscalizar o que foi definido nos termos das audiências (entrevista nº 11).

Sim. Na medida em que se respeite o momento da criança, que esta esteja pronta para isto (entrevista nº12).

As falas acima mostram que as audiências possuem boas intenções. No entanto, estão sendo implementadas rapidamente, sem maior preparação e planejamento coletivo dos atores envolvidos. Evidenciam que as audiências, muitas vezes, são determinações do Juizado e que devem ser. A pouca integração entre a compreensão dos técnicos do Juizado e a realidade vivenciada no trabalho de reintegração desenvolvido pelas equipes técnicas das instituições de acolhimento é preocupante, pois deve existir troca de conhecimento para que os encaminhamentos sejam bem sucedidos.

Um dos entrevistados afirmou que as audiências não têm contribuído, e a imposição do Juizado é grande neste processo, pois estão mais preocupados em esvaziar as instituições do que promover o bem-estar das crianças, dos adolescentes e das famílias.

Não, porque o nosso olhar é um e das técnicas do juizado é outro, totalmente diferente, para elas não interessa muita coisa é o que elas querem e pronto, não tem um olhar de dizer assim, ele não precisa está em casa agora. O que elas querem é que eles voltem para casa a todo custo, não faz e nem tem uma maneira de fazer com que a família seja trabalhada, é só dizer você vai para casa e pronto e a Prefeitura que se responsabilize com o resto. Quando na verdade, a gente diz que o adolescente não pode ir, em alguns casos, mas mesmo assim ela (Juiz e a equipe técnica) diz tem que ir, só para esvaziar as casas e os abrigos para mi, não adianta (entrevista nº06).

De acordo com o artigo 19, inciso 1º do ECA, incluída pela Lei Federal nº 12.010 de 2009, a reavaliação da situação de cada criança ou adolescente atendido em programa de acolhimento familiar ou institucional tem que ser feita, no máximo, a cada seis meses por meio da avaliação de uma equipe interprofissional ou multidisciplinar responsável pela elaboração de relatório com todas as informações dos acolhidos em relação à reintegração familiar ou colocação em família substituta, o qual deve ser encaminhado para o Juizado da Infância e Juventude. O Estatuto dispõe ainda, no inciso 2º do artigo 19, que a permanência de crianças e adolescentes não podem prolongar por mais de dois anos, salvo em situações em que se comprova a necessidade de que atendam os interesses do acolhido e que esta seja autorizada pela equipe do Juizado.

Assim, as audiências concentradas buscam colocar em prática o princípio da provisoriedade do acolhimento institucional reconhecido no ECA e no Plano de Convivência Familiar e Comunitária. Todavia, têm que ser o resultado de um trabalho coletivo que assegure a proteção social integral e o direito ao convívio familiar de criança e adolescente com vínculos fragilizados e/ou rompidos de forma qualitativa, e não quantitativa.

Ainda neste contexto, o ECA, no inciso 3º do artigo 90, preconiza ser necessário que os programas de acolhimento institucional sejam também reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo a cada 2 anos, como critérios para renovação de autorização para funcionamento.

5.9 A FORMAÇÃO CONTINUADA, O PAPEL NA INSTITUIÇÃO E A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS DE FORTALECIMENTO FAMILIAR E COMUNITÁRIO

Quando indagados sobre a participação em cursos de formação continuada, a maioria afirmou frequentar cursos, seminários, conferências, encontros sobre diferentes temáticas, principalmente aqueles relacionados à criança e ao adolescente.

Sim, participo de curso sobre ECA; do GT Pró-convivência familiar e comunitária, recentemente, tivemos o encontro norte/nordeste sobre convivência familiar e comunitária, Gt Nacional de Convivência familiar e comunitária e o Encontro Estadual de Alagoas, em Agosto 2010 (entrevista nº 01).

Quando eu chequei aqui, eu já estava fazendo um curso na ESPEP sobre medida socioeducativa (entrevista nº 03).

Eu fiz um curso de medidas socioeducativas de pelo SINASE de cinco meses. E assim, sempre que tenho oportunidade participo (entrevista nº 07).

Quando eu entrei na Prefeitura de João Pessoa a gente tinha um programa que mensalmente realizava encontros, com temas bem interessantes pertinentes ao nosso trabalho, mas algum tempo por motivos maiores tivemos que parar, mas sempre temos fóruns, seminários, procuramos sempre participar, estamos sempre em contato com novos benefícios para o nosso trabalho (entrevista nº 09).

Sim, através de seminários, fóruns, capacitações, que a Vara, o GT abrigo oferecem às vezes e surgem algumas vagas para Alta Complexidade. Ainda não foi feita uma formação direcionada aos gestores das Unidades (entrevista nº11).

A formação profissional continuada está associada à busca de melhores intervenções que defrontem os desafios postos pela prática cotidiana. Ela contribui para elaboração de novas propostas de trabalho que articulem teoria e prática. Esse processo favorece, ainda, a construção de um novo perfil profissional comprometido, efetivo, criativo, crítico, dinâmico, elaborador e executor de respostas qualitativas que atendam às diferentes demandas da realidade em que atua.

Os profissionais foram ainda questionados sobre participação nas reuniões do Grupo de Trabalho Nacional (GT Nacional) Pró-Convivência Familiar e Comunitária⁶², promovidas pela 1ª Vara da Infância de Juventude, conhecido como GT-Abrigo. Os encontros acontecem uma vez por mês e têm por objetivo discutir ações de promoção e mobilização para implementação do PNCFC. Apenas dois dos entrevistados responderam não participar,

⁶²O Grupo de Trabalho Nacional (GT Nacional) Pró-Convivência Familiar e Comunitária existe desde novembro de 2005, por iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH). O Grupo já congregou 26 estados brasileiros, visando prioritariamente: A mobilização para implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC; A difusão nacional de uma cultura de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária; O alinhamento conceitual das modalidades de atendimento prestado a crianças e adolescentes com seus direitos violados preconizadas no PNCFC. (Maiores informações no endereço:<http://www.gtnacionalpcfc.org.br/conteudo.asp>).

alegando trabalho no horário do encontro; outros afirmaram participar quando há tempo disponível. Abaixo, as falas correspondentes.

Não, ainda não participei, infelizmente porque no horário do GT estou no outro serviço (entrevista nº 05).

Fui uma reunião, por que não posso no horário da manhã (entrevista nº 08).

Participo, vou um mês no outro quem vai a é outra coordenadora e uma técnica, até porque eu fico mais com a parte administrativa (entrevista nº 04).

Participo, às vezes (entrevista nº 06).

Sim, quando tenho tempo (entrevista nº 10).

A formação continuada dos profissionais interfere diretamente no desempenho de suas funções e nas ações interventivas na instituição. Essas ações devem ser fundamentadas por objetos de estudos teóricos, metodológicos e práticos que favoreçam a execução das atividades com eficiência.

No tocante ao papel profissional na instituição, os entrevistados falaram sobre a importância do profissional de serviço social, psicologia e pedagogia no trabalho com as crianças, adolescentes e suas famílias; da experiência na área social e de seus desafios cotidiano; do apoio e acompanhamento aos acolhidos na busca pela garantia dos direitos e da convivência; da troca de conhecimentos e experiências de vida.

Acredito que é fundamental o assistente social, quando ao diálogo com os acolhidos, no processo de investigação de ver a questão da família, as visitas, a questão da sensibilidade na investigação sobre a realidade tanto do acolhido como da família. A experiência está sendo válida, como falei não tinha experiência, mas a equipe está me ajudando, então estou achando interessante (entrevista nº 03).

Quando eu vi para o abrigo não tinha muita experiência na área social, apesar de já ter sido professora, diretora de escola, mas me apeguei muito, é uma experiência nova, nosso trabalho aqui vai de repente volta tudo de novo, a gente fica desanimada, mas logo superamos e aprendi muito com as crianças. Eles têm muitas coisas boas, se procuramos interagir com eles, você vai perceber, tenho um relacionamento muito bom com os funcionários e com a equipe técnica. Eu me encontrei, faz o eu queria (entrevista nº 04).

Eu coordeno, sou assistente social, insistente, eu brigo pelos direitos dos acolhidos, mesmo que lá na frente puxem minhas orelhas, porque se eu não brigar quem é que vá brigar, é tanta coisa errada no caminho, a gente encontra pessoas que diz não é assim, quer ensinar a você, mas eu digo não é assim, se você for por este caminho vai ter que recuar, a situação do menino não é o que você tá pensando, entendeu (entrevista nº 06).

Eu trabalho diretamente com o juizado, sempre que estou fazendo relatório da situação dos meninos, encaminhamentos, informamos tudo ao juizado, encaminhamentos para cursos profissionalizantes, CAP's, médico, é isso (entrevista nº 08).

Meu papel é este como já falei antes, é de orientar, avaliar os comportamentos, como posso contribuir com a criança e adolescentes diante da circunstância e do comportamento, acompanhado, participando das atividades, estou sempre me integrado ao grupo deles para conquistar a confiança deles, pois são muitos temerosos, porque já foram muitos enganados, abandonados e, infelizmente, eles perdem a confiança das pessoas, e eles têm medo de se apegarem porque acham que vai abandoná-los. Meu papel é este de passar confiança, está com eles quando eles necessitarem de mim, e até mesmo quando não necessite de mim, momento em que oriento e avalio. O papel do psicólogo é de ajuda, no que é possível, a melhorar a convivência dele aqui, com os outros abrigados e com funcionários. É de melhorar esse período de abrigamento que não seja tão penoso para ele, está longe de sua família, das coisas que ele gostava de fazer antes, e também, amenizar a dor do abandono (entrevista nº 05).

Enquanto assistente social, temos muita dificuldade em buscar a rede, muitos entraves. Muitas vezes, o não entendimento e a falta de compreensão da situação dos acolhidos por parte dos atores que fazem parte da rede, o que complica. Enquanto, coordenação tem a dificuldade, a gente sente muito inseguro em relação aos próprios adolescentes diante da situação do risco de morte, das ameaças que tem, do risco que a gente ver no dia-a-dia, quando alguém na rua vem saber se o adolescente está aqui e ameaça de matar o adolescente. Hoje a maior dificuldade é essa, não é só querer a convivência, mas enfrentar as ameaças que vem de fora (entrevista nº 07).

Eu sempre trabalhei em sala de aula com educação infantil, de um ano para cá, vim trabalhar na Alta Complexidade foi aprende muito, foi fazer outra faculdade, foi aprender coisa que eu nem imaginava que existia trabalhando dentro da assistência. Brinco sempre com as meninas que estou apreendendo a cada dia, mas estou feliz por tá podendo ajuda o pouco com o que sei fazer, aqui dentro da nossa unidade. Queria mais tempo para poder trazer alguns projetos, coisas mais concretas, mas o tempo é muito pouco, mas estou feliz e realizada. Brinco com os adolescentes de 15, 16 anos dizendo que eles são crianças, chau crianças e eles falam oh! tia a gente não é mais crianças, a gente é adolescente. Estou aprendendo bastante, espero está contribuindo no trabalho com eles. O bom é isso, é está feliz no que sabe fazer e pode contribuir com o futuro nosso (entrevista nº 09).

Colaborar, orientar e apoiar os encaminhamentos das instituições, em todos os aspectos, inclusive, os funcionários (entrevista nº 10).

Eu coordeno as ações de acolhimento dentro da unidade, bem como me articulo com a rede de serviço (entrevista nº 12).

Vou falar da minha experiência como gestora de um abrigo, sou assistente social, trabalhei no combate a violência no CEAV, quando eu vi para o Unidade de acolhida foi uma experiência nova que eu não conhecia, tem sido gratificante, tem alto e abaixo, às vezes a gente se sente muito mãezona terminamos nos envolvendo, a gente sabe que essas crianças às vezes não tiveram a formação dos pais, a atenção, carinho, não sabe o que é um abraço, um beijo. Acho que o meu momento aqui dentro eu conquistei passo a passo, porque num momento em que eu chequei, eu me choquei, até por que a coordenadora que estava aqui era muito querida pelos funcionários e pelos acolhidos, então no início sofri um pouco de rejeição, mas fui conquistando aos poucos, tem momentos em que a gente se desespera se decepciona por que a gente quer ver acontecer e não acontece. Muitas vezes, a gente encaminha um acolhido, traçamos uma meta, encaminhar o adolescente que dê tudo positivo, de repente, o acolhido volta diz que não quer mais, desiste. A gente colocava o adolescente na hora que ele estava bem no curso, de repente, ele dizia não quero mais fazer isso, para gente isto é uma queda, é subi uma escada e descer, mas na Alta Complexidade a gente tem isto, sobe e desce. Eu tiro como positivo, tudo é experiência. Se amanhã, eu estiver aqui ou sair, mas eu estou levando uma experiência de vida, convivi com outras pessoas, com crianças e adolescentes, passei algumas coisas para elas, e elas passaram para mim, tem sofrimento, tem historia de vida, para mim foi uma experiência gratificante (entrevista n°11).

Os profissionais entrevistados mostraram interesse pela área de atuação, principalmente em relação às ações que promovam o bem estar dos acolhidos. Tal experiência proporciona aos profissionais conhecimentos, oportunidades e novas práticas pedagógicas no trabalho desenvolvido junto aos acolhidos, às famílias e aos demais profissionais envolvidos.

O trabalho profissional nas instituições de acolhimento é satisfatório para os entrevistados, embora não tenham o reconhecimento e recursos (financeiros e materiais), necessários para atuarem com mais qualidade. O pouco investimento e o baixo interesse dos gestores no fortalecimento das ações de promoção à proteção social e do direito à convivência familiar tem dificultado a efetivação dos objetivos que norteiam as instituições de acolhimento.

Em relação aos serviços e programas de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de crianças, adolescentes e de suas famílias, os profissionais afirmaram que têm contribuído, embora argumentem ser necessária a construção e a efetivação de políticas sociais públicas que visem à prevenção e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários antes que estes se fragilizem e chequem ao rompimento, em especial, de criança e adolescente. Os serviços, programas, projetos e benefícios precisam ser continuados independentemente das mudanças políticas, e comprometidos qualitativamente com o atendimento e sua viabilização enquanto direito constitucional.

Eu acho que hoje, a política social perde muito na questão da efetividade, a política existe, mas a efetividade, a eficiência desta política não alcança, um exemplo clássico disso é o Programa Bolsa família, em minha opinião, no projeto teria inúmeras outras ações, só o que eu vejo é a transferência de renda sem uma porta de saída, mas tem o curso profissionalizante não é algo que está acontecendo de uma maneira eficaz, o estágio de saída do Bolsa família é muito pouca que eu conheça. Então, a efetividade da política, ela é um pouco complicada, e assim, eu acredito que a política social deveria ter um papel de prevenção, o que foi feito por estas famílias antes dos vínculos serem fragilizados ou quebrados totalmente, que tipo de acompanhamento estava sendo feito pelo CRAS, CREAS, antes de chegar na alta complexidade, quando chega na alta complexidade é porque já existe uma perda muito grande dos vínculos. O trabalho com a família passa muito por esta questão, acho que deve preservar o máximo estes vínculos, porque depois que já foram pedidos para resgatar é mais complicado do que prevenir a perda (entrevista nº 01).

Eu avalio que temos que superar muita coisa na parte da saúde; apoio maior da rede Municipal e Estadual; o social já superou muita coisa, mas na saúde, na educação, habitação, temos que investir muito ainda. Acho que temos de fortalecer a rede para evoluímos mais, a alta complexidade tem evoluído muito (entrevista nº 04).

Eu acho que são muitos bons, o que promove ou estiver promovendo e garantindo os direitos das crianças e adolescentes, uma melhor convivência dentro da sua família da sua comunidade, para que as crianças tenham um bom desenvolvimento social ou um desenvolvimento de suas capacidades, como cidadãos, se estes programas estiverem garantidos isso, para mim, eles são bons (entrevista nº 05).

Bem existentes programas que aplicados com exatidão, de forma efetiva, ele depende de cada funcionário que esteja lá, porque dar para funcionar e melhorar a situação de vida das pessoas, mas quando chega lá, ou a família recuar ou não existe aqueles profissional adequado para que seja aplicado, o que é para ser trabalhado (entrevista nº 06).

A rede precisa ser fortalecida, a gente consegue muita coisa, mas sentimos que a rede precisa ser fortalecida, o próprio CRAS que é a porta de entrada da família, a gente ver que os serviços ainda não estão funcionando na sua plenitude, o número de CRAS são poucos e também, a distancia da morada daquela família para o CRAS. Eu acho que a grande falha (não sei bem se é falha), hoje, está na própria rede em relação ao fortalecimento (entrevista nº 07).

Avaliou positivo, no caso da reintegração, a gente consegue muita coisa, cesta básica, auxílio aluguel, inserção em programas habitacional. Tem família que tem muitas crianças inseri-las no Programa Bolsa Família, isso já ajuda, eu acho que tem ajudado muito (entrevista nº 08).

São satisfatórios, embora a gente vê que muita gente abusa desses programas em alguns momentos, as famílias estão despreparadas, mas são programas muitos bons, aí de nós sem eles (entrevista nº 09).

Sim, garante, mas não 100%, precisam aumentar a rede e integrar (entrevista nº 10).

É positivo, mas acho que como todo programa existe falha, a demora, a burocracia atrapalha muitos encaminhamentos, por exemplo, no termo de audiência diz que o Município e o Estado têm que prover aquela família de utensílios domésticos, então, a burocracia, a demora deixam o trabalho, o programa, a política com falha. Essa burocracia em todas as instâncias, mas as políticas em si são todas positivas, merecem ser cumpridas (entrevista nº 11).

Com necessidade de melhor entrosamento na rede (entrevista nº 11).

Os desafios e os caminhos que marcam o trabalho dos profissionais nas instituições de acolhimento exigem iniciativas interdisciplinares, multiprofissionais, de articulação, trabalho em redes que complementem a atuação e proporcionem o sucesso no atendimento e na reintegração de crianças e adolescentes acolhidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se constatar, através da discussão realizada, que a temática em questão é complexa e contraditória, pois, historicamente, a trajetória das ações de proteção social desenvolvidas junto à criança, ao adolescente e às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social apresenta abordagem diferenciada, a depender de cada contexto político, econômico, social e cultural vivenciado pela sociedade brasileira e mundial.

O segmento infanto-juvenil foi motivo de debates pelos religiosos, médicos higienistas, juristas, assistentes sociais, políticos e outros no decorrer da história brasileira. Tais discussões deram origem a intervenções de caráter contraditório e discriminatório, caracterizadas pela dualidade entre aqueles considerados pobres e aqueles de classe média e alta da sociedade.

Esta população empobrecida era tratada como problema e que necessitava da intervenção do Estado para inserção no modelo proposto pela sociedade. Este entendimento marcou por muito tempo as iniciativas sociais de proteção social à criança e ao adolescente promovidas pela igreja, pela sociedade e pelos governos brasileiros, as quais visavam, através das ações de qualificação profissional e repressivas, corrigir e adequar os indivíduos ao modelo vigente. As principais práticas realizadas no atendimento de crianças que estavam em situação de desordem foram os asilos, educandários, abrigos que os atendiam estes e educavam para a vida em sociedade com intuito de salvá-los e garantir a segurança do país.

Tal situação ganhou nova roupagem com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, que revoga as ações de repressão e de culpabilização da população infanto-juvenil. Estabeleceu-se, assim, os direitos fundamentais inerentes à criança e ao adolescente, fundamentados na doutrina da proteção social integral, reconhecendo-os como sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento e que precisam de prioridade no atendimento e cuidado.

As políticas de proteção social devem ser desenvolvidas pelo Estado, assegurando aos cidadãos um conjunto de direitos reconhecidos legalmente, que cuide e proteja-os das situações de risco social. No entanto, as políticas sociais atuais não conseguem atender universalmente e com qualidade as necessidades sociais dos indivíduos, principalmente de crianças, adolescentes e suas famílias, pois estão restritas às iniciativas de transferência de

renda e de combate à pobreza para aqueles que mais necessitarem, ao invés de promover a distribuição da riqueza produzida socialmente no país.

Mesmo com o reconhecimento dos direitos nas legislações brasileiras, estas leis não garantem a efetividade dos direitos no cotidiano. A violação de direitos está presente em todos os espaços e contextos sociais, seja pela omissão ou abuso por parte do poder público, da família, da comunidade e da sociedade civil no tocante ao atendimento das necessidades dos indivíduos.

O próprio ECA, após 21 anos de sua promulgação, é desrespeitado diariamente, milhares de crianças e adolescentes estão expostos a várias situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal que contribuem para a fragilização e rompimentos dos vínculos familiares e/ou comunitários. Esta situação se reproduz através do abandono e do afastamento de criança e adolescente da família e da comunidade onde reside.

Apesar de habitualmente se ouvir que o Estatuto não foi implantado, e que serve para proteger “menores” e “marginais”, percebe-se que sua efetivação é complicada, mas é um processo em curso, que requer mudanças políticas de pensamento, institucionais, de investimentos, dentre outros reordenamentos que estão propostos no ECA.

Deste modo, as informações e reflexões que compõem esta pesquisa revelam particularidades e vivências no cotidiano das instituições de acolhimento de alta complexidade no trabalho com os acolhidos e suas famílias a respeito da garantia do direito à proteção social integral e à convivência familiar e comunitária.

Os serviços de acolhimento ora pesquisados apresentam desafios e dificuldades quanto às ações desenvolvidas cotidianamente junto aos acolhidos e suas famílias. A primeira está relacionada à proteção e assistência das crianças e adolescentes na instituição; a segunda, junto às famílias, nos seus diferentes arranjos e contextos, no processo de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; a terceira se refere aos recursos financeiros disponibilizados para realização das ações e infraestrutura; a quarta consiste na precarização do trabalho dos profissionais; a quinta é a desarticulação entre as políticas sociais na concretização dos encaminhamentos e das ações democráticas que garantam a autonomia e participação dos usuários aos serviços e aos direitos, dentre outros impasses.

A garantia do direito à proteção social integral a crianças, adolescentes e famílias atendidos nas instituições de acolhimento de alta complexidade é mínima, e está articulada ao atendimento em residências, onde são oferecidos serviços que assegurem as necessidades

básicas, como descanso, higiene, alimentação, educação e segurança durante curto e médio período. Além de encaminhamentos para os serviços, programas, projetos e benefícios das redes socioassistenciais municipal, estadual e federal, os quais são atendidos ou não, a depender da disponibilidade de vagas e de recursos financeiros, materiais e humanos.

Outro desafio está relacionado à garantia dos princípios que fundamentam o acolhimento institucional, como a excepcionalidade e a provisoriedade do afastamento do convívio familiar; a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, os quais são primordiais para o processo de reintegração familiar. O processo de reintegração é também um desafio para os serviços de acolhimento devido aos problemas que atingem a organização familiar, além da falta de investimentos nas políticas sociais destinadas à garantia dos direitos fundamentais e de serviços de fortalecimento sociofamiliar e comunitário que atendam às necessidades essenciais e criem oportunidades para emancipação e potencialização dos indivíduos e suas famílias frente às dificuldades da realidade vivida.

As instituições de acolhimento pesquisadas tentam assegurá-los, mas as iniciativas ainda são precárias para sua efetivação, não passam de encaminhamentos, diálogos, visitas e acompanhamento temporários que ajudam a amenizar as situações, mas não as resolvem. Muitas vezes, a família fica com toda responsabilidade de assegurar proteção social, convivência familiar e comunitária de seus membros, quando ela mesma necessita de apoio e cuidado.

As crianças e adolescentes atendidos nas instituições de acolhimento são atingidos por um conjunto de problemas sociais que favorecem o afastamento destes do seio da família e do contexto em que vivem. O abandono se configura como um dos principais motivos que as levam ao acolhimento institucional. Na realidade, é a impossibilidade material, na maioria das vezes, que leva ao abandono. A situação de precariedade das famílias é oriunda das desigualdades sociais, que deixam marcas em todo o grupo familiar, em especial, em crianças e adolescentes, desprotegidos e sem acesso aos seus direitos.

Em geral, processo de fragilização e de rupturas dos laços familiares tem raízes associadas às carentes condições socioeconômicas, as quais dão origem a vários problemas sociais, como desemprego, violência, dentre outros. Tais problemas afetam diretamente a organização da família e seu convívio social, colaborando para o processo de fragilização e desproteção da família para com os seus membros no desenvolvimento de suas funções protetivas.

São famílias desamparadas por parte do Estado que necessitam de cuidado nos vários aspectos – político, econômico, social, psicológico e cultural – para que se percebam como cidadãos e busquem a consolidação de seus direitos. Neste sentido, a família é o organismo responsável pela proteção de seus membros, e necessita do auxílio das políticas sociais públicas de preservação e fortalecimento de seus vínculos familiares e comunitários para que possam assegurar e atender as necessidades de seus membros.

Mesmo com as mudanças nas redes familiares, a família continua como referência e centralidade na vida dos sujeitos sociais, ainda que apresente definições ou composições diferenciadas do padrão ideal posto pela sociedade. Não há um único modelo de família, ela é composta por diferentes indivíduos, seja por laços de afinidade, afetivos, sanguíneos ou não, e se organizam para atender suas necessidades de sobrevivência nos diversos contextos.

O trabalho desenvolvido junto aos acolhidos e às famílias apresenta momentos contínuos e descontínuos no processo de reintegração familiar. Os serviços e programas de fortalecimento e de apoio dos vínculos familiares e comunitários ainda são superficiais, assistemáticos, pontuais e seletivos, que não conseguem atingir as necessidades básicas do grupo familiar. É marcado pela carência de recursos financeiros, desemprego, conflitos no seio da família e no local de residência, envolvimento com substâncias psicoativas, falta de acesso às políticas sociais (saúde, educação, moradia etc.), pelo sentimento de fracasso e resistência.

As estratégias e técnicas utilizadas neste processo ainda são incipientes, principalmente quanto ao atendimento dos encaminhamentos que visam a integrar e consolidar os vínculos destituídos entre acolhido e familiares. Os entrevistados afirmaram que os encaminhamentos à rede são demorados muitas vezes por causa da burocracia dos serviços e programas sociais, pela falta de interesse e compromisso do gestor, escassez de recursos financeiros e humanos, dentre outros fatores. Estes impasses ocasionam reclamações e incertezas quanto ao atendimento das demandas sociais, principalmente aquelas que pretendem estruturar e fortalecer as potencialidades e habilidades das famílias.

Em relação aos recursos disponíveis, percebe-se que a realidade vivenciada nas instituições é difícil, são poucos os recursos financeiros, humanos e materiais, e faltam camas, colchões, armários, lençóis, toalhas, vestimentas para crianças e adolescentes que estão em situação de rua, produtos alimentícios e higiênicos, materiais didáticos, de expediente e pedagógicos, dentre outros. Além disso, as instituições não possuem sede própria, não

disponibilizam de transporte– apenas os abrigos têm carros, as demais ficam à espera do carro que dá suporte a Coordenação da Divisão de Proteção Social e Especial de Alta Complexidade e do Serviço de Abordagem de Rua (RUARTES), um ou dois dias por semana, que muitas vezes não são cumpridos em decorrência de outras situações consideradas urgentes, deixando para outro dia os encaminhamentos demandados pelos acolhidos, o que contribui para permanência destes na unidade.

No tocante ao trabalho dos profissionais entrevistados, estes são verdadeiros guerreiros: mesmo com os recursos financeiros, materiais e humanos escassos, buscam, na medida do possível, assegurar o acolhimento e os direitos de crianças, adolescentes e famílias. Os profissionais utilizam várias estratégias e técnicas como diálogo, visita domiciliar, encaminhamento, reuniões, oficinas, entrevistas que subsidiam o trabalho de aproximação ao acolhido, à família e à comunidade. Embora enfrentem dificuldades na articulação e no trabalho com a rede de serviços socioassistenciais, como também a falta de compreensão da política de atendimento à criança e ao adolescente, por parte de seus atores sociais: escola, sociedade civil, conselheiro tutelar, juiz, promotor, assistente social, psicólogo, pedagogo, educador e gestor, os quais são responsáveis pela garantia da proteção à criança e ao adolescente, e não acreditam na mudança de vida e social dos acolhidos e das famílias.

Os profissionais das instituições de acolhimento têm o dever de assegurar os direitos à criança, ao adolescente e às famílias. Na realidade, eles são vítimas também, estão com seus direitos violados cotidianamente, desde o momento da contratação, que na maioria das vezes é temporária, sem direitos trabalhistas, com baixos salários, jornada de trabalho longa, além da falta de condições de trabalho adequadas e segurança, pois estão expostos a várias situações de risco. Além disso, muitas vezes, a responsabilidade do acolhimento e da reintegração familiar é atribuída aos profissionais, gerando sobrecarga, desencanto e situações de estresse, sentimento de incapacidade no atendimento às dificuldades demandadas pelos acolhidos.

Os serviços e programas de acolhimento institucional desenvolvidos pelas Casas de Acolhidas, Casa de Passagem e Abrigos Institucionais no município de João Pessoa apresentaram ações positivas, no entanto são insuficientes para enfrentar as questões colocadas cotidianamente nas instituições e no trabalho com as famílias, principalmente na garantia da proteção integral e do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Faz-se necessário que as decisões políticas sejam concretizadas tanto no campo da teoria como na prática. Neste sentido, é preciso políticas sociais públicas destinadas ao segmento infanto-juvenil que assegurem universalmente os direitos fundamentais; mais serviços e programas de prevenção e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, para que estes não cheguem à fragilização e rompimento; políticas de geração de emprego e renda para as famílias; cursos de qualificação profissional para os adolescentes e famílias, objetivando sua inserção no mercado de trabalho; mais investimento nas oficinas pedagógicas e educativas; ampliação nos investimentos financeiros, materiais e humanos qualificados para os serviços de acolhimento.

É imprescindível ainda a realização de concursos públicos; concretização de uma política de formação continuada para os profissionais, gestores e outros atores envolvidos no processo (família, escola, conselheiros tutelares, juízes, promotores etc.); trabalho intersectorializado, interdisciplinar e multiprofissional os serviços de acolhimento e as demais políticas setoriais, com intuito de qualificar o atendimento e efetivar os direitos; promoção de campanha de conscientização e publicação dos direitos de criança e adolescente; ampliação de ações de combate à violação dos direitos à população infanto-juvenil; condições para efetivação do processo de participação e controle social nas discussões, execução, avaliação e monitoramento das políticas sociais públicas de proteção e defesa dos direitos infanto-juvenil. Só assim poderemos estabelecer e garantir os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e de suas famílias em situações de vulnerabilidades e risco social.

Pode-se afirmar que a pesquisa alcançou seus objetivos. O estudo contribui não apenas para aprofundamento acadêmico, mas também para conhecer e compreender os desafios enfrentados no trabalho junto a crianças, adolescentes e famílias com vínculos familiares e/ou comunitários fragilizados ou rompidos atendidos nas instituições de acolhimento de alta complexidade no município de João Pessoa. Neste sentido, nossa contribuição aponta para a necessidade de pesquisas futuras que sinalizem estratégias e técnicas universais de fortalecimento dos vínculos de crianças e adolescentes junto às suas famílias, seja de origem, extensa ou substituta. Também, conhecer o entendimento dos acolhidos e das famílias quanto ao processo de acolhimento e de reintegração familiar desenvolvido pelos serviços de acolhimento institucional, com intuito de assegurar os direitos à proteção social e à convivência familiar e comunitária.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. M^a. T.. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. . In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M^a. C. (org.). **Política social, família e Juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 61-78.

ANDRADE, I. **Direito à proteção social: desafios para sua materialização**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

ARIÈS, P.. **Historia Social da Criança e da Família**. Tradução de Dora Flaksman. 2.ed. Rio de Janeiro: JC Editora, 1981.

ATHAYDE, S. C. R. A Infância e a Juventude: suas concepções e formas de proteção na sociedade. In: ALMEIDA, B. L. F.; NEVES M. E. R.; XAVIER, S. M. A. (org.) **Realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas**. 2 ed. Recife: Gráfica Brascolor, Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 25-49.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. **Estatuto da Criança e do adolescente (ECA)** (1990). (inclusa Lei nº. 12.010, de 2009). Brasília, Senado Federal, 2009.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, Senado federal, 1993.

_____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do sistema único de assistência social**. BRASÍLIA, Senado Federal Julho de 2005. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/NOBversaofinal.pdf>>. Acesso em: maio de 2010.

_____. **Política Nacional da Assistência Social (PNAS)**. Brasília, Senado Federal 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicacoes>. Acesso em: novembro de 2009.

_____. **Plano Nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília, MAS; SEDH; CONANDA; CNPAS, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicacoes>. Acesso em: outubro de 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009. Disponível no Site: <http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/publicações>. Acesso em: fevereiro de 2010, às 13horas.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso fevereiro de 2011.

_____. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** (Decreto legislativo nº 186/2008). Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.bengalalegal.com/convencao.php>>. Acesso em: fevereiro de 2011.

BRAZ, M.. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Revista Serviço Social e sociedade Gestão Pública**, nº 78, ano XXV. Cortez, 2004.

BEHIRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, N.. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social: a Armadilha dos Conceitos**. Brasília: SER/UnB, 2002.

CARVALHO, M^a. C. B. O lugar da Família na Política Social. In: PALMA, L. A; STANISCI, S. A; BACCHETTO, S. (org.). **Família: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos**. São Paulo: FUNDAP, 1998, p.31-38

_____. Família 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.

_____. A priorização da família na agenda da política social. In: **Família Brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez, Brasília, UNICEF, 1994.

CASTEL, R. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Vozes, 2005.

CBAMBOULEYRON, R. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORE, M.D. (org.). **História das crianças no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS DO HOMEM

Viena, de Junho de 1993. Disponível no site;

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em: agosto de 2011.

CONTRIM, G. **História Global: Brasil e Geral**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COUTINHO, C.N. Notas sobre Cidadania e Modernidade. In: COUTINHO, C.N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, B. R.. **O direito social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA J. R.. A nova política de atendimento no Estatuto da criança e do adolescente. In: DINIS A.; CUNHA, J. R. (org). **Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente**. Rio de Janeiro: Litteris KroArt. Fundação Bento Rubião, 1998.

DONZELOT, J. **A polícia das famílias**. 2.ed. Rio de Janeiro: Gral, 1986.

DRAIBE Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social – USP, 2003.

DUQUE-ARRAZOLA, L. S.. O sujeito Feminino nas Políticas de Assistência Social. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: UFPE, 2006.

FALEIROS, V. P. Natureza e Desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social**. Módulo 3 – Política Social. Brasília: (CFESS/ABEPSS/UnB), 2000.

FERRARI, M.; KALOUSTIAN, S. M. (orgs.). **Família Brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez, Brasília, UNICEF, 1994.

FERREIRA, A.B.H.. **Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa**. 4.ed. Curitiba: Positiva, 2009.

FIORI, J. L. C. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **Revista de Saúde Coletiva - PHYSIS**, Rio de Janeiro, v. 7, 1998.

GOLDANI, A. M^a. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.19, n.1, jan./jun. 2002.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. - 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2010**: Mulheres mais escolarizadas são mães mais tarde e têm menos filhos. Comunicação social, 17/09/2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php> Acesso em: fevereiro, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. nº 15. Brasília, 2008. Disponível no site <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/politicassocial/html/pdf/bps_15.pdf>. Acesso em junho de 2010.

LUCAS, R. Tânia de. Direitos Sociais no Brasil. In: PINSKG, Jaime (org.) **História de Cidadania**. Contexto, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar, 1967.

MIOTO, R.C. T.. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A. ; MATOS, M. C. de; LEAL, M^a. C. (org.). **Política social, família e Juventude**: uma questão de direitos. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Família e Serviço Social contribuições para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XVIII, nº 55, novembro, 1997.

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

MOURA, E. B. B de. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. In: PRIORE, M. D. (org.). **História das crianças no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

NEVES, M. E. R.; MACHADO, M. A. S.; SILVA, T. V.. O perfil das crianças e dos adolescentes abrigados em João Pessoa/PB. In: ALMEIDA, B. L. F.; NEVES M. E. R.; XAVIER, S. M. A. (org.) **Realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB**: desafios e perspectivas. 2.ed. Recife: Brascolor-UFPB, 2008.

NEVES, M. E. R.; RAMOS, D. A. X.; SILVA, J. S.. Ações desenvolvidas nos abrigos de João Pessoa/PB: atividades e resultados. In: ALMEIDA, B. L. F.; NEVES M. E. R.; XAVIER, S. M. A. (org.) **Realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB**: desafios e perspectivas. 2 ed. Recife: Brascolor-UFPB, 2008.

NEVES, P.S.C. Direitos Humanos e Cidadania Simbólica no Brasil. In: LIRA, R. P. **Direitos Humanos Os Desafios do Século XXI**: uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, M. D. (org.). **História das crianças no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

PEREIRA, P. A. Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. . In: SALES, M. A. ; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (orgs.). **Política social, família e Juventude**: uma questão de direitos. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Políticas de Satisfação de necessidades no contexto brasileiro. In: **Necessidades Humanas**: Subsídio a crítica dos mínimos sociais. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARAÍBA. Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Projeto Político Pedagógico da Proteção Social Especial de Alta Complexidade**. João Pessoa: 2010.

PRIORE, M.D. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: PRIORE, M.D. (org.). **História das crianças no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

QUIMARÃES, R. F.; ALMEIDA, S.C.G. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. In: ACOSTAS, A. R.; VITALE, A. F. (org). **Família Redes, Laços e Políticas Públicas**. 2.ed.São Paulo:Cortez, 2002.

_____. Família: a crise de um modelo hegemônico. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 46, dezembro, 1994.

RICHARDSON, R. J. (Colab.). **Pesquisa Social: métodos e Técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, I. CASSANIGA, N.; BARKER, G. Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos. **Educar em Revista JCR**. v.15:1-9, 2000.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio. São Paulo:Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARTI, C. A. famílias enredadas. In: ACOSTAS, A. R.; VITALE, A. F. (orgs.). **Redes, Laços e Políticas Públicas**. 2.ed.São Paulo:Cortez, 2002.

SCARANO, J. Criança esquecida das Minas Gerais. In: PRIORE, M.D. (org.) **História das crianças no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SILVA, E. R. A.; AQUINO, L. M. C. O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. In: **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise**. nº 11. Brasília, agosto, 2008. Disponível no site <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/politicasocial/html/pdf/bps_15.pdf>. Acesso em: janeiro de 2010.

SILVA, E. R. A.; MELLO, S. G.; AQUINO, L. M. C. Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, E. R. A.(Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, E. R. A. O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados. In: SILVA, E. R. A.(Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, M. O. S. **A política brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, A. O. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: Concepções Fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS-UNESCO, 2009.

SZYMANSKI, H. A família como instituição. In: **Estatuto da Criança e do Adolescente/ Caderno de Ação/ Trabalhando com famílias**. nº 01. Instituto de Estudos Especiais Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Março, 1992.

_____. Ser criança: momento do ser humano. In: ACOSTAS, A. R.; VITALE, A. F. (org). **Redes, Laços e Políticas Públicas**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TOSI, G. Direitos como Ética Republicana. In: LIRA, R. P. **Direitos Humanos Os Desafios do Século XXI**: uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 101-120.

_____. Direitos Humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, G. (org.) **Direitos humanos**: história, teoria e prática. João Pessoa: UFPB, 2005.

TOWNSEND, P. Pobreza. In: LESSA, R.; SANTOS W.G. dos. **Dicionário do Pensamento Social do século XX**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1996.

VICENTE, C. M.. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: **Família Brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez, Brasília, UNICEF, 1994.

YAZBEK, M. C. Assistência Social, Política e Direitos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 77, ano XXV, São Paulo: Cortez, Março de 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Roteiro da Entrevista

Nº da entrevista:

Nome:

Profissão:

Tempo que trabalha na instituição?

1-O que você entende por proteção social?

2- Você conhece todos os serviços/programas desenvolvidos pela Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade?

3- Em sua opinião, qual o objetivo maior das Instituições de acolhimento e especial a instituição a qual faz parte?

4-Em sua opinião, quais os problemas enfrentados pela instituição, em relação à garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e/ou adolescentes acolhidos?

5- O que você entende por convivência familiar?

6- O que você entende por convivência comunitária?

7- Você conhece as orientações técnicas dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes publicados pelo MDS, em 2009?

8- Você acha que as orientações técnicas dos serviços de acolhimentos estão sendo executadas na instituição?

9- Você conhece os princípios que norteiam os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes? Cite alguns?

10- Quais os instrumentos metodológicos que você utiliza no atendimento das crianças e/ou adolescentes acolhidas na instituição?

11- Quais os instrumentos metodológicos que você utiliza no atendimento as famílias das crianças e adolescentes acolhidos?

11.1 Após a visita domiciliar, quais os encaminhamentos que você mais faz?

12- Em sua opinião, o que é Projeto Político-Pedagógico? Para que serve?

12.1 O que você entende por Plano Individual de Atendimento (PIA)?

13- Como você entende o processo de reintegração familiar?

13.1-Descreva passo a passo da reintegração familiar feita na instituição?

14- - Em sua opinião, as audiências promovidas pelo Juizado da Infância e Juventude têm contribuído para a garantia do direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos?.

14.1 você participa do GT Abrigo?

14.2 como você percebe as discussões sobre direito a convivência familiar e comunitária no GT Abrigo?

14.3 o que é guia de acolhimento?

15- Como você avalia os programas e serviços que visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes acolhidos?

16- Você participa de formação continuada? Quais?

17- fale um pouco sobre seu papel na instituição?

APÊNDICE B – Formulário

FORMULÁRIO

DATA ___/___/_____

INÍCIO _____

TÉRMINO _____ **Nº** _____

I - CARACTERÍSTICA DA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO

1-Nome da Instituição: _____

2-Endereço da Instituição: _____

3-Tipo de Instituição de acolhimento?

() Abrigo institucional () Casa de acolhida () Casa de Passagem () Casa Lar

Outro: _____

4-Situação do prédio da Instituição é:

() Próprio () Alugado () Cedido () Outro _____

5-Números de cômodos: _____

5.1- Número de dormitórios: _____

5.1- A distribuição de dormitórios é feita por faixa etária:

() Sim () Não

5.2- A distribuição de dormitórios é feita por sexo:

() Sim () Não

Quais os critérios utilizados na distribuição dos dormitórios por faixa etária e sexo? _____

5.2.1-Números de dormitórios por faixa etária e sexo:

Sexo/Faixa Etária	0 a 4	4 a 8	8 a 12	12 a 16	16 a 18
Feminino					
Masculino					

Total					
-------	--	--	--	--	--

5.3- Número de banheiros:_____

5.3.1- Número de banheiros masculino:_____

5.3.2- Número de banheiros femininos:_____

6- Qual a capacidade máxima da instituição:_____

7- Em que ano essa Instituição de acolhimento começou a funcionar?_____

8-Qual o regime de permanência da instituição de acolhimento?

() As crianças e/ ou adolescentes ficam na instituição o tempo todo.

() As crianças e/ou adolescentes ficam na instituição durante a semana e vão nos fins de semana para casa dos pais e /ou responsáveis.

() As crianças e/ou adolescentes ficam na instituição durante o dia todo e dormem em casa dos pais e /ou responsáveis

() Outro Qual?_____.

9-A instituição tem o Projeto Político Pedagógico (PPP)?

() Sim () Não

9.1-Como foi feito o Projeto Político Pedagógico (PPP)?_____

10-A instituição faz estudo diagnóstico das situações das crianças e adolescentes acolhidos? () Sim () Não

10.1-Como é feito o estudo diagnóstico?_____

11-A instituição tem o Plano de Atendimento Individual e familiar das crianças e adolescentes acolhidos?

() Sim () Não

11.1-Como é feito o Plano de Atendimento Individual?_____

Feminino									
----------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

5-Número de crianças e adolescentes acolhidos por faixa etária e grau de instrução:

GRAU DE INSTRUÇÃO	FAIXA ETÁRIA								TOTAL
	0-4	4-6	6-8	8-10	10- 12	12-14	14-16	16-18	
Analfabeto									
Analfabeto funcional									
Ens. Fund. Incompleto									
Ens. Fund. Completo									
Ens. Médio Completo									
Ens. Médio Incompleto									
EJA									
Outros									

6- Número de crianças e adolescentes quanto a Raça/Cor?

SEXO	RAÇA/COR						TOTAL
	Branca	Negra	Parda	Indígena	Amarela	Outro	
Masculino							
Feminino							

7-Origem dos encaminhamentos das crianças e/ou adolescentes acolhidos na instituição?(pode marcar mais de uma alternativa)

() Conselho Tutelar () Juizado da Infância e Adolescência () Delegacia da Infância e Juventude () família () outros. Especificar:_____

8-Motivos que levam ao afastamento familiar e comunitário das crianças e adolescentes acolhidos na instituição? (pode marcar mais de uma alternativa)

() situação de pobreza () conflitos familiares () conflitos comunitários
 () envolvimento com drogas () abuso sexual () exploração de trabalho Infantil
 () violência doméstica () situação/ vivencia de rua () mendicância
 () exploração e ameaças do tráfico de drogas () exploração sexual () maus-tratos
 () abandono pelos pais ou responsáveis () Ausência dos pais ou responsáveis por doença
 () órfão () pais ou responsáveis sem condições de cuida de crianças e /ou adolescentes
 () outros. Especifica:_____

9-Número de crianças e/ou adolescentes acolhidos quanto à manutenção dos vínculos familiares e comunitário, por faixa etária e sexo.

Sexo	Número por faixa etária de crianças e adolescentes com vínculos familiares								
	0 - 4	4- 6	6 - 8	8 -10	10 -12	12 -14	14 -16	16 -18	TOTAL
Masculino									
Feminino									
Sexo	Número por faixa etária de crianças e adolescentes com família e sem vínculos familiares								
	0 - 4	4- 6	6 - 8	8 -10	10 -12	12 -14	14 -16	16 -18	TOTAL
Masculino									
Feminino									
Sexo	Número por faixa etária de crianças e adolescentes que não tem famílias/ órfãos								

10- Tipo de Família das crianças e/ou adolescentes acolhidos na instituição:

TIPO DE FAMÍLIA	NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	TOTAL
Família Monoparental		
Família Conjugal		
Família extensa (tios, avos, irmãos...)		
Outros		

Qual? _____

III- AS AÇÕES DESENVOLVIDAS NA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO

1-A instituição desenvolve ações educativas e serviços e programas com as crianças e adolescentes acolhidos? () Sim () Não

1.1 Quais ações educativas, serviços e programas desenvolvidos com as crianças e adolescentes acolhidos? _____

2-As crianças e adolescentes estão inseridos nos seguintes programas e serviços?

As crianças e adolescentes estão matriculados e frequentado a Escola () Sim () Não
Cursos profissionalização? () Sim () Não **Quais?** _____

Programa de apoio psicológico e social? () Sim () Não **Quais?** _____

Atividades no turno complementar ao da escola? () Sim () Não **Quais?** _____

Outros. Quais?_____

Não sabe informar

4-A instituição desenvolve as seguintes atividades regulamente:

Apoio/ acompanhamento aos egressos (ex-acolhidos)? Sim Não Como ou Porquê?_____

Faz preparação gradativa das crianças e/ou adolescentes para o desligamento institucional? Sim Não Como ou Porquê?_____

Número de adolescentes que completaram 18 anos na instituição e foram “desligados” no período de outubro de 2009 a outubro de 2010?_____

Capacitação/aperfeiçoamento dos profissionais que atuam na instituição?

Sim Não

Tem programa personalizado de atendimento para as crianças e/ou adolescentes?

Sim Não

Tem programa personalizado de atendimento para as crianças e/ou adolescentes com deficiência? Sim Não

Busca retirar a documentação civil para crianças e/ou adolescentes que não a possuem?

Sim Não

Faz relatórios periódicos de avaliação da situação de crianças / adolescentes para a justiça (Vara) da Infância e da Juventude? Sim Não

Outros. Quais?_____

5-Em relação às ações realizadas pela instituição de acolhimento para as famílias das crianças e/ou adolescentes acolhidos:

Acompanhamento psicológico? Sim Não Como ou Por quê?_____

Acompanhamento social? () Sim () Não Como ou Por quê? _____

Apoio financeiro? () Sim () Não Como ou Por quê? _____

Apoio material (cesta básica, material escolar, medicamentos, etc.)? () Sim () Não
Como ou Porquê? _____

Assistência jurídica? () Sim () Não Como ou Por quê? _____

Encaminhamento para grupos de ajuda mútua (ex.: alcoólicos anônimos)?

() Sim () Não Como ou Por quê? _____

Encaminhamentos para serviços/programas sociais (ex.: CRAS, CREAS, Bolsa família etc.)? () Sim () Não Como ou Porquê? _____

Encaminhamentos para cursos profissionalizantes? () Sim () Não Quais? _____

Inserção em serviços comunitários de auxílio/ proteção à família?() Sim () Não
Quais? _____

Fazem reuniões ou participam de grupos de discussão de apoio as famílias? () Sim
() Não Quantas vezes por mês? _____

Realiza visita domiciliar? () Sim () Não Quantas vezes por mês? _____

Outras. Quais? _____

6-Em relação às ações realizadas pela instituição para incentivar a convivência familiar de crianças e/ ou adolescentes:

A visitação das famílias na instituição tem horários pré-estabelecidos? () Sim () Não
Quais? _____

Incentiva contatos telefônicos? () Sim () Não Como? _____

Incentiva troca de correspondência? () Sim () Não

Oferece auxílio- transporte para as famílias visitarem os filhos acolhidos na instituição?

() Sim () Não

Prioriza a manutenção/ reconstituição de grupos de irmãos? () Sim () Não

Promove passeios das crianças e/ ou adolescentes com as famílias? () Sim () Não

Promove visitas das crianças e/ou adolescente aos lares de suas famílias?() Sim () Não

Utiliza serviços de identificação / localização da família de origem? () Sim () Não

Quais? _____

Outras. Quais? _____

7-em relação às ações realizadas pela instituição para incentivar a convivência familiar de crianças e/ou adolescentes com as famílias substitutas:

Incentiva a integração de crianças e adolescentes em família substituta (Guarda, Tutela ou Adoção)? () Sim () Não Como/ Por quê? _____

Utiliza /mantém programa de famílias acolhedoras? () Sim () Não

Faz acompanhamento periódico de crianças e adolescentes inseridos em programa de famílias acolhedoras? () Sim () Não Como? _____

Outras, Quais? _____

Sexo	Número por faixa de crianças e adolescentes colocados em família substituta								
	0 - 4	4- 6	6 - 8	8 -10	10 -12	12 -14	14 -16	16 -18	TOTAL
Masculino									
Feminino									
Sexo	Número por faixa de crianças e adolescentes colocados em família acolhedora								

	0 - 4	4- 6	6 - 8	8 -10	10 -12	12 -14	14 -16	16 -18	TOTAL
Masculino									
Feminino									
Sexo	Número por faixa etária de crianças e adolescentes reintegrados a família substituta que retornaram a instituição								
	0 - 4	4- 6	6 - 8	8 -10	10 -12	12 -14	14 -16	16 -18	TOTAL
Masculino									
Feminino									
Número de crianças e adolescentes reintegrados a família substituta, mediante guarda, tutela e adoção									
Nº por guarda		Nº por tutela		Nº por Adoção			TOTAL		

8-Em relação às ações realizadas pela instituição para incentivar a convivência comunitária de crianças e/ou adolescentes que estão acolhidos:

Incentiva visitas na comunidade, onde os familiares residem? () Sim () Não

Como/ Por quê? _____

A instituição incentiva a inserção de crianças e/ou adolescentes em serviços/programas sociais na comunidade onde moravam? () Sim () Não

Quais? _____

As crianças e adolescentes participam de espaços de lazer da comunidade, onde os familiares residem (Ex.: festas, passeios, etc.)? () Sim () Não

Como/ Por quê? _____

Outras. Quais? _____

9 - Em relação às ações de apoio aos egressos realizados pela instituição, quanto ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, após o desligamento?

A instituição oferece apoio aos egressos? () Sim () Não

Acompanhamento psicológico e/ ou social? () Sim () Não Como/ Por quê?_____

Apoio financeiro? () Sim () Não Como/ Por quê?_____

Apoio material (cesta básica, material escolar, etc.)? () Sim () Não Como/ Por quê?_____

Incentiva a qualificação profissional dos egressos? () Sim () Como/ Por quê?__

Incentiva e auxilia o egresso na busca do primeiro emprego?

() Sim () Não Como/ Por quê?_____

Incentiva e acompanha a continuidade dos estudos do egresso por um determinado tempo? () Sim () Não Como/ Por quê?_____

Faz e acompanha ou participa de reuniões de grupos de apoio aos egressos?

() Sim () Não Como/ Por quê?_____

Faz visita de acompanhamento aos egressos () Sim () Não Como/ Por quê?_____

Outras. Quais?_____

APÊNDICE C-Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre **“família e Proteção Social nas Instituições de Acolhimen crianças e adolescentes em João Pessoa/PB”** e está sendo desenvolvida por Josefa Ad Clementino Leite, aluna do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do(a) Prof(a) Dr^a. Maria de Fátima Melo do Nascimento.

Os objetivos do estudo são:

- Analisar como as instituições de acolhimento utilizam e efetivam os meios disponíveis para garantir a proteção social e o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes com vínculos familiares e comunitários rompidos;
- Conhecer os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, destinados a proteção integral de crianças e adolescentes com vínculos familiares e comunitários rompidos;
- Analisar as práticas e os procedimentos desenvolvidos nas instituições de acolhimento, quando a garantia à proteção integral e o direito a convivência familiar e comunitária de criança e do adolescente com vínculos familiares e comunitários rompidos;
- Averiguar quais os encaminhamentos institucionais e sociais desenvolvidos com as famílias que estão no processo de fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários.

A finalidade deste trabalho é contribuir para construção de novos conhecimentos sobre a realidade da proteção social e especial de alta complexidade da Prefeitura de João Pessoa, quanto à garantia da proteção integral e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes acolhidos nas instituições de acolhimento.

Os benefícios da pesquisa são oferecer novas contribuições aos profissionais que atuam na área, através das reflexões teóricas sobre o tema e uma análise dos resultados obtidos na pesquisa, favorecendo assim, um maior aprofundamento da temática, no tocante, a prática social desenvolvida na instituição.

Solicitamos a sua colaboração para aplicação de um formulário e de uma entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Serviço Social e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde.

A pesquisa terá como possíveis riscos e/ou desconfortos para os participantes, algumas visitas de acompanhamento das atividades desenvolvidas pela instituição junto às crianças, adolescentes e suas famílias, objetivando conhecer um pouco da sua prática profissional na instituição.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição (se for o caso).

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do Participante da Pesquisa ou Responsável Legal

Assinatura da Testemunha

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a) Josefa Adelaide Clementino Leite

Endereço (Setor de Trabalho): Programa de Pós-Graduação em Serviço Social Na UFPB, Centro de ciências Humanas Letras e Artes (CCHLA)

Telefone: (83)88628891(Josefa Adelaide)

(83)32167319(coordenação do Mestrado)

Atenciosamente,

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Pesquisador Participante

Comitê de Ética em Pesquisa do HULW

Centro de Ciência da Saúde

Universidade Federal da Paraíba

Campus Universitários I - Cidade Universitária - CEP. 58.059.900 - João Pessoa - PB

Fone: +55 (083) 3216-7200