



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

VANESSA ROMBOLA MACHADO

**A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA  
DE DIREITOS SOBRE A CASA DO MENOR  
DE DRACENA/SP**

---

Londrina  
2010

VANESSA ROMBOLA MACHADO

**A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA  
DE DIREITOS SOBRE A CASA DO MENOR  
DE DRACENA/SP**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Sílvia Alapanian

Londrina  
2010

VANESSA ROMBOLA MACHADO

**A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE  
DIREITOS SOBRE A CASA DO MENOR DE DRACENA/SP**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup> Silvia Alapanian

---

Prof. Dra Cássia Maria Carloto

---

Prof. Dra Eliana Ap. Gonzalez A.Frois

---

Londrina, , , 2010.

---

## **DEDICATÓRIA**

A Deus, quem me sustentou nos caminhos  
difíceis. Aos meus pais e ao meu esposo.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela certeza de sua presença constante, iluminando o meu caminho e concedendo-me força para nunca desistir diante dos obstáculos e continuar no caminho da justiça. Só resta Te agradecer por mais esse lindo caminho trilhado em minha vida.

A mulher mais espetacular que conheci, minha mãe. Exemplo de alegria, garra, sonhos e lutas diárias em busca de um futuro melhor. Criou e educou seus filhos para serem íntegros e justos. Obrigada por sua dedicação e amor.

Ao meu pai, pelo apoio e dedicação em busca da realização dos meus sonhos. Obrigada pelas madrugadas mal dormidas, pelas rodovias traçadas até Londrina, sempre com o intuito de me poupar. Obrigada por seu amor.

Ao meu irmão Thiago, mesmo resmungando e com cara feia, sei que estava ao meu lado, torcendo por mim. Te amo!

À minha nova família - Fausto, pela sua presença em todos os momentos e pela compreensão de minha ausência e mal humor. Obrigada pela escuta, pela paciência, pelos encorajamentos. Obrigada por cada abraço, cada beijo, cada silêncio, sem isso nada teria conseguido. Obrigada por dar sentido à minha vida, por ser meu porto seguro. Conseguimos a felicidade juntos. Te amo, nossa história é linda!

À minha professora e orientadora Sílvia Alapanian, pela dedicação e atenção em cada etapa deste trabalho. Por ter, no meio da minha tempestade, aceito este desafio e estar comigo, dando força, subsídio, ânimo para que não desistisse. Obrigada pelo apoio e pelas cobranças, sem isso não teria conseguido terminar este mestrado. Obrigada pelos seus ensinamentos, conselhos e orientações. Levarei seus ensinamentos comigo para sempre. Você foi de fundamental importância para a conclusão deste trabalho.

À professora Cássia, por ter compreendido minha necessidade de mudança de tema, ter me apoiado durante a tempestade, ter torcido para que completasse essa etapa.

Às minhas amigas, em especial Preta, Lu, Jana e Sarita, pela verdadeira amizade, pelo apoio que cada uma, à sua maneira, me forneceu. Pela compreensão de minhas ausências e de minhas crises de existência. Obrigada pelos risos, sonhos e colos.

Às amigas que conquistei no mestrado, pelos almoços, pelos ensinamentos, pelos apoios e pelas risadas. Em especial Isaura e Suzana, pelas viagens e pela cumplicidade e, Luana, pelo seu jeito feliz de viver a vida.

Aos entrevistados, pois sem vocês não teria sido possível completar minha pesquisa. Obrigada pela atenção e cuidado dispensados nesse processo.

A todas as crianças acolhidas na Casa do Menor de Dracena e que muito contribuíram para a minha formação profissional, social e, a mais importante, HUMANA. Obrigada pelas lições de vida, força, esperança e amor, que diariamente vocês me forneciam e que me deram forças para lutar por qualidade de vida mais digna para as crianças acolhidas, e por uma sociedade mais humana.

A criança é o princípio sem fim, o fim da criança é o princípio do fim. Quando uma sociedade deixa matar as crianças é porque começou seu suicídio como sociedade. Quando não as ama é porque deixou de se reconhecer como humanidade. Afinal, a criança é o que fui em mim e em meus filhos, enquanto eu e humanidade. Ela como princípio é promessa de tudo. É minha obra livre de mim. Se não vejo na criança, uma criança, é porque alguém a violentou antes E o que vejo é o que sobrou de tudo que lhe foi tirado. Mas essa que vejo na rua sem pai, sem mãe, sem casa, cama e comida; Essa que vive a solidão das noites sem gente por perto, é um grito, é um espanto. Diante dela, o mundo deveria parar para começar um novo encontro, Porque a criança é o princípio sem fim e o seu fim é o fim de todos nós.

(Herbert de Souza, Criança é coisa séria)

MACHADO, Vanessa Rombola. **A Percepção dos atores do Sistema de Garantia de Direitos sobre a Casa do Menor de Dracena/SP**. 2010. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

## RESUMO

O presente trabalho propõe-se a compreender como se deu o processo de reestruturação da instituição "Casa do Menor de Dracena" a partir da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente e, além disso, analisar como a comunidade do município, em especial aqueles atores sociais diretamente envolvidos com a formulação e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, compreendem essa entidade na atualidade. A pesquisa foi realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental além de entrevistas com onze sujeitos, atores profissionais ligados ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, da cidade de Dracena/SP. Como fundamentação teórica, discutiu-se não só o conceito de infância e os caminhos percorridos pelas ações de atenção à criança e ao adolescente no Brasil, até o advento do ECA, bem como os princípios contidos na atual legislação e como, a partir disso, deve ser o acolhimento institucional tendo-a por base. O resultado do estudo demonstrou que houve um conjunto de mudanças na entidade que refletem a sua adaptação aos preceitos da nova legislação. No entanto, essas alterações foram limitadas em vários aspectos, sobretudo, porque as alterações estão fundamentalmente ligadas aos próprios atores sociais envolvidos com a política de atendimento os quais, muitas vezes, refletem os conflitos entre as concepções contidas no ECA e a legislação que o precedeu, reproduzindo assim estigmas e concepções que deveriam estar superadas mas que, ao contrário, impedem as necessárias reformulações na entidade estudada.

**Palavras-chave:** Criança e adolescente. Concepção. Acolhimento Institucional. ECA.

MACHADO, Vanessa Rombola. **The actors' perception of Right Guarantee System about the Minor House of Dracena/SP.** 2010. 117 p. Dissertation (Masters in Social Work and Social Policy) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

### **ABSTRACT**

This study aims to understand how was the process of restructuring the institution " Minor House of Dracena " from the entry into force of the Statute for Children and Adolescents, furthermore examine how the community of municipality, in particular those social actors directly involved in the formulation and accomplishment of health care to children and adolescents, include this entity nowadays. The survey was conducted from a literature review and documentary beyond interviews with eleven individuals, professional actors connected to the Right Guarantee System of Child and Adolescent of Dracena town/SP. The background theory, discussed not only the concept of childhood and the paths taken by the actions of attention to children and adolescents in Brazil, until the advent of ECA, as well as those contained in current legislation and how, from this, should be the welcoming institution by having the base. The result of study showed that there were a number of changes in the entity that reflect their adaptation to the principle of the new legislation. However, these changes were limited in several aspects, especially because the changes are fundamentally connected to their social actors involved in health care policy which often reflect the conflict between the ideas contained in the ECA and the legislation that preceded it, as a result reproduce stigmas and concepts that should be overcome but, the other way, it prevents the necessary reformulations in studied entity.

**Keywords:** Child and adolescent. Conception. Institutional Shelter. ECA.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Distribuição da população em grupos através do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2000 - Município de Dracena.....	63
<b>Gráfico 2</b> - Idade das crianças acolhidas .....	78
<b>Gráfico 3</b> - Sexo das crianças acolhidas .....	79
<b>Gráfico 4</b> - Grupo de irmãos acolhidos.....	79
<b>Gráfico 5</b> - Motivos do acolhimento .....	80
<b>Gráfico 6</b> - Tempo de acolhimento .....	80

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Localização da cidade de Dracena .....	61
<b>Figura 2</b> - Lançamento da Pedra Fundamental da entidade - sr.Adelino Stroppa.....	67
<b>Figura 3</b> - Pedra Fundamental - Casa do Menor .....	68
<b>Figura 4</b> - Terreno onde a entidade foi construída.....	69
<b>Figura 5</b> - Início das obras de construção da entidade .....	71
<b>Figura 6</b> - Construção da Casa do Menor.....	71
<b>Figura 7</b> - Dia da inauguração .....	72
<b>Figura 8</b> - Pronunciamento .....	73
<b>Figura 9</b> - Ala masculina .....	73
<b>Figura 10</b> - Berçário .....	74
<b>Figura 11</b> - Primeiras crianças a serem atendidas no abrigo.....	74
<b>Figura 12</b> - Fachada atual da entidade.....	81
<b>Figura 13</b> - Berçário .....	82
<b>Figura 14</b> - Ala feminina .....	83
<b>Figura 15</b> - Área de lazer .....	83

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

A.P.M.	Associação de Proteção ao Menor de Dracena
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Comissão Nacional dos Bispos do Brasil
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEE	Instituto de Estudos Especiais
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SAC	Serviços de Ação Continuada
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SOS	Serviço de Obras Sociais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 INFÂNCIA E POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	17
1.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE INFÂNCIA .....	17
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA NO BRASIL .....	19
1.2.1 A Criança no Brasil Colonial.....	19
1.2.2 A Atenção à Criança no Brasil Imperial: Consolidação e Críticas às Rodas dos Expostos .....	23
1.2.3 O Atendimento à Criança e ao Adolescente Durante o Brasil República .....	29
<b>2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL</b> .....	36
2.1 DISCUTINDO A POLÍTICA DE ATENDIMENTO PROPOSTA PELO ECA .....	40
2.1.1 O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária .....	45
2.2 DESVELANDO A REALIDADE DOS ABRIGOS .....	47
2.2.1 Definindo os Aspectos Sociais .....	49
2.2.2 As entidades de Acolhimento Institucional .....	50
2.2.2.1 Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes .....	54
<b>3 A "CASA DO MENOR DE DRACENA"</b> .....	59
3.1 O MUNICÍPIO DE DRACENA .....	60
3.2 A HISTÓRIA DA "CASA DO MENOR DE DRACENA" .....	64
3.3 A "CASA DO MENOR DE DRACENA" NA ATUALIDADE .....	78
3.4 A PROMULGAÇÃO DO ECA E A INSTALAÇÃO DO CONFLITO: A CRISE DO MODELO ...	84
3.5 A CONCEPÇÃO DE ENTIDADE DE ACOLHIMENTO DOS ENTREVISTADOS.....	90
3.6 A CONCEPÇÃO DE ABRIGO DA COMUNIDADE DE DRACENA .....	96
3.7 A VISÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O ECA .....	100
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	103
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	108

<b>ANEXOS</b> .....	114
<b>ANEXO A</b> .....	115
<b>ANEXO B</b> .....	117

## INTRODUÇÃO

O interesse pela questão da atenção à criança e ao adolescente remonta ao ingresso, em 2001, no curso de Graduação em Serviço Social, pela Universidade Estadual de Londrina. Em 2004, tendo em vista esse interesse, realizamos, como Trabalho de Conclusão de Curso, um estudo sobre o atendimento a esse segmento na área da saúde<sup>1</sup>, com um olhar especial para a família.

No ano de 2009, já cursando o Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social pela mesma universidade, tivemos uma experiência curta, porém marcante, como assistente social em uma entidade de acolhimento denominada "Casa do Menor de Dracena". A contratação deveu-se a uma tentativa da entidade de se adequar às normas da legislação vigente.

A experiência gerou tal ordem de questionamentos que alterou o objeto inicial de estudo. A estrutura física da entidade, associado à impessoalidade do espaço onde pouco mais de 20 crianças se encontravam acolhidas, a falta de rotina que aproximasse a vida daquelas crianças à vida similar de um lar, horários rígidos, pouco acesso das crianças à comunidade, coletivização de roupas, sapatos e brinquedos, contrariamente aos preceitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal 9.069/90), além do relacionamento truncado entre dirigentes da entidade e agentes do Poder Judiciário e a visita de pessoas da comunidade (a maioria delas, doadoras de alimentos ou roupas) querendo ver as crianças, olhar seus rostos - algumas delas até pronunciavam o desejo de "quem sabe ali poderiam escolher seu futuro filho" -levaram à busca por uma outra ordem de discussão.

A questão que se impunha era responder a seguinte indagação: como era possível, passados 20 anos da promulgação do ECA, ainda existirem entidades que atuavam dentro de um modelo de atendimento que já deveria estar superado? Deste questionamento se erigiu então um novo objetivo de estudo, que se voltava para compreender o processo de reestruturação da instituição a partir da

---

<sup>1</sup> O trabalho a que nos referimos intitulava-se "Cuidadores de crianças com Mielomeningocele atendidas no Ambulatório do Hospital das Clínicas de Londrina: ações visíveis e atores invisíveis" (2004) sob a orientação da Prof.<sup>ª</sup> Dr. Maria Ângela Paulino Silveira.

entrada em vigor do ECA por meio da análise como a comunidade do município, em especial aqueles atores sociais diretamente envolvidos com a formulação e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, compreende essa entidade na atualidade.

Nesse sentido, o estudo voltou-se especificamente para a "Casa do Menor de Dracena", por entendermos que a entidade representa um marco no que diz respeito à política de atendimento para a área no município, sendo a primeira entidade de atendimento a crianças de 0 a 12 anos incompletos. Além da pesquisa bibliográfica e documental (prontuários das crianças atendidas e os documentos da entidade, como as atas da fundação da entidade, fotos, entre outras), realizamos pesquisa de natureza qualitativa a partir de entrevistas com atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Foram entrevistados os principais envolvidos com a política de atendimento no município, entre profissionais e dirigentes da entidade, gestores da esfera municipal e estadual, agentes do Judiciário e Ministério Público: 11 no total.

A opção pela pesquisa qualitativa deve-se ao fato de ela responder a questões particulares que, segundo Minayo (2000), referem-se ao universo de significados, motivos, crenças e valores, correspondendo, pois, a um espaço profundo das relações que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, ou seja, a um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas.

A técnica de coleta de dados escolhida foi a entrevista gravada. Minayo (1993) destaca que a entrevista é essencial não só devido à interação entre pesquisador e o sujeito de sua pesquisa, mas também porque o entrevistador, por meio da entrevista, recolhe informações através da fala dos atores sociais e dados que se referem diretamente aos indivíduos.

O resultado da pesquisa está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo trata especificamente da construção do conceito de Infância e da contextualização das políticas de atendimento à criança no Brasil, a partir da divisão em três grandes períodos históricos brasileiros - Brasil Colônia, Brasil Imperial e Brasil República -, até o advento do ECA. Já o segundo capítulo aborda especificamente o ECA e a política de acolhimento institucional, com destaque para alguns documentos oficiais como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa

do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) e as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009). Discute-se ainda os preceitos estipulados na legislação, a partir dos quais procura-se desvelar a realidade das entidades de acolhimento institucional em seus aspectos sociais. No terceiro capítulo, discutimos a Casa do Menor de Dracena. Iniciamos apresentando alguns dados do município de Dracena/SP, a história da entidade e o perfil das crianças abrigadas. Num segundo momento, buscamos apresentar os resultados de nossa pesquisa acerca da concepção dos principais atores municipais envolvidos na área da infância e da juventude sobre o ECA, sobre o acolhimento institucional, sobre a comunidade e sobre a entidade estudada e a passagem de uma concepção de atendimento baseada nos princípios norteadores do Código de Menores para o ECA.

Esperamos que a leitura deste trabalho contribua para o conhecimento de uma história importante não somente para aqueles que trabalham, direta ou indiretamente, com crianças vivenciando o acolhimento institucional, mas para todos que desejam conhecer e compreender a realidade em que vivem estas crianças.

# 1 INFÂNCIA E POLÍTICAS SOCIAIS

## 1.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE INFÂNCIA

A compreensão que se tem da infância está relacionada com o momento histórico e com as relações sociais estabelecidas e vivenciadas. Sobre a concepção de infância Kramer afirma que:

A idéia de infância, como se pode concluir, não existiu sempre e da mesma maneira. Ao contrário, ela apareceu com a sociedade capitalista, urbano- industrial, na medida em que mudam a inserção e o papel social da criança na comunidade. Se na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto (de adulto) assim que ultrapassava o período de alta mortalidade, na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura. Este conceito de infância é, pois, determinado historicamente pela modificação nas formas de organização da sociedade. (KRAMER,1995, p. 19)

Já Ariès (1981) apresenta a noção de infância como um período peculiar de nossas vidas e não apenas um sentimento natural ou inerente à condição humana.

O surgimento desse conceito foi construído gradativamente a partir do século XVI, quando a família conjugal (pai, mãe, filho, avós), com destaque para as famílias nobres, se fortaleceu, principalmente com o surgimento do mercantilismo, que fez com que se alterassem as relações sociais e os sentimentos, principalmente aqueles relacionados à infância. A preocupação com a saúde e a higiene das crianças, por exemplo, teve início apenas no século XVIII, na Europa, inspirada pelas ações médicas. Até então, de acordo com Badinter (1985), os médicos não tratavam as crianças, pois consideravam essa tarefa "desnecessária", não digna. Só em 1872 surgiu a designação específica do campo da pediatria. Dermartini, porém, destaca que existiram diferentes tempos de infância:

As infâncias foram muitas: as das crianças de famílias ricas, filha de fazendeiros; e as das crianças filhas de funcionários, profissionais liberais, comerciantes das cidades; as das crianças filhas de imigrantes, operários ou trabalhadores rurais; as das crianças filhas

de famílias negras recém-saídas da escravidão; as das crianças filhas de pequenos produtores rurais: os caipiras, caboclos, sitiantes etc. Origens diversas, experiências distintas, histórias que remetem a questões também diferentes, especialmente no tocante à educação. (2001, p. 125)

No que tange às famílias pobres, Àries (1981) destaca que elas não exerciam o sentimento da infância, pois encontravam limites econômico-culturais no âmbito familiar. Essas condições fizeram com que seus filhos, desde cedo, ocupassem o mundo dos adultos, seja por meio do trabalho, do exército ou do casamento. Por outro lado, o sentimento de infância e de adolescência produzido pelas classes dominantes no Ocidente constituiu "uma formulação sobre a particularidade da infância em relação ao mundo dos adultos" (ÀRIES, 1981), o que trouxe a concepção de que todos os indivíduos podem ser, de alguma forma, moldados e que a consciência só pode ser adquirida fora de nós, por meio de agentes especiais, enfim, não vivemos sem que alguém "olhe" por nós. A partir desse novo conceito é que surgiram as normas e as instituições para educar (aquelas que possuíam famílias) e cuidar (daquelas desprovidas de cuidados) das crianças.

Tendo em vista que o estudo que se propõe a debruçar na reconstrução da história da atenção à infância em nosso país, é importante esclarecer que os processos históricos não ocorrem de modo linear e sequencial, diacrônica e causalista. Com o objetivo, entretanto, de obter uma descrição mais clara da história do atendimento à infância no Brasil, nós a dividiremos em três períodos: Colônia, Império e República. A partir dessa divisão, pretende-se levar à reflexão sobre as diferentes intervenções voltadas para crianças e adolescentes pobres no país.

A busca pela resignificação da infância está vinculada à procura de uma nova visão e compreensão da criança, compreendendo-a como sujeito de direitos, com especificidades que lhes são peculiares (que as distinguem dos adultos) e com diversas potencialidades que, por vezes, passam despercebidas pela sociedade, injusta e excludente e, por isso, acaba por negar a cidadania às crianças de um modo geral.

## 1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA NO BRASIL

Iniciamos nossa reflexão utilizando novamente as palavras de Dermartini (2001, p. 125) quando se refere ao Brasil. Ele nos lembra que:

Em terras brasileiras, antes do "descobrimento", as crianças indígenas se faziam presentes, e inicialmente sem institucionalização de um atendimento público, estas eram respeitadas pelos índios adultos e orientadas a viverem plenamente este período de sua vida, este tempo de infância, numa relação de respeito e de direitos, que deixa as atuais democracias muito longe de alcançar esses princípios, que deveriam ser fundamentais para a sua efetivação.

O autor nos remete a uma importante referência sobre a forma como a população nativa destas terras lidava com suas crianças; uma referência que se perdeu com o processo de colonização que aqui se processou.

### 1.2.1 A Criança no Brasil Colonial

O estudo da infância no período colonial é marcado, segundo Del Priore (2004), por poucos registros e documentação oficial. São escassos os relatos sobre o cotidiano, principalmente aqueles relacionados às crianças, visto que o interesse da época estava centrado nos assuntos políticos e econômicos que então afetavam diretamente os governantes, o que, de alguma maneira, revela a mentalidade vigente que não notava as particularidades da infância. A infância fora descrita em alguns documentos escritos por viajantes, os quais possibilitaram a composição da história da criança brasileira em toda sua complexidade.

Com a colonização do Brasil, os padrões e as concepções estabelecidos pelos países imperialistas são introduzidos, o que fez com que os povos nativos tivessem o seu modo de viver alterado pelos colonizadores. Assim, as primeiras práticas de assistência à criança no Brasil foram determinadas por Portugal, incluindo as ações de exposição, abandono e violência contra os filhos. Rizzini e Pilotti (1995) destacam que em 1521, as Câmaras Municipais passaram, por ordem de D. Manuel, a serem responsabilizadas pela atenção às crianças

abandonadas, Estas poderiam, diante da necessidade, criar impostos para realizar essa tarefa. No entanto os documentos existentes apontam para o fato de que, pouco ou quase nada, foi realizado neste sentido.

Em meados de 1549, as terras descobertas e conquistadas tornaram-se alvo das relações estabelecidas entre o Estado e a Igreja. As companhias missionárias, dirigidas por padres jesuítas, tinham por objetivo catequizar e assim tornar os povos submissos à vontade da coroa portuguesa. Neste período, as crianças indígenas<sup>2</sup> são consideradas um instrumento facilitador dessas missões; é o que nos revela Chambouleyron:

Além da conversão do "gentio" de um modo geral, o ensino das crianças, como se vê, fora uma das primeiras e principais preocupações dos padres da companhia de Jesus desde o início da sua missão na América portuguesa. Preocupação que, aliás, também estava expressa no regimento do governador Tomé de Souza, do qual o rei dom João III determinava que "aos meninos porque neles se imprimirá melhor a doutrina, trabalhareis por dar ordem como se façam cristãos". (CHAMBOULEYRON, 2004, p. 56).

Com isso, os jesuítas almejavam imprimir os valores da Igreja Católica. Segundo Chambouleyron (2004), os jesuítas ocuparam-se principalmente de ensinar as crianças e imprimir nelas a doutrina divina, como determinara o Rei D. João III. Inicialmente, o atendimento foi destinado às crianças indígenas e, posteriormente, direcionado ao atendimento das crianças pobres, abandonadas ou órfãs e também aos mamelucos<sup>3</sup>. Para o alcance de tais ideais foram criadas as "Casas de Muchachos" (COUTO; MELO, 1998), cujo objetivo era recolher as crianças, afastando-as da família, e depois, na adolescência, devolvê-las à convivência familiar, já catequizadas e atuantes de acordo com os preceitos da Igreja. Na "Casa dos Muchachos", as crianças, órfãos e indígenas, viviam uma rotina disciplinadora, com horários definidos para o estudo, as orações, a confissão, os pequenos trabalhos, as refeições, o lazer e o repouso. A manutenção e demais despesas da Casa era financiada pela Coroa Portuguesa:

---

<sup>2</sup> As crianças indígenas eram consideradas de suma importância neste período de colonização, visto que ao estar em contato sistemático com o branco, aprenderiam lições com as quais exerceriam influência na conversão dos adultos indígenas às estruturas sociais e culturais importadas da Europa, mais especificamente Portugal, a fim de se transformarem súditos dóceis.

<sup>3</sup> Filhos de Índio com povo branco.

Diante da resistência do índio à doutrina cristã, os jesuítas investiram na educação e catequese das crianças indígenas. Eram consideradas "almas menos duras", isto é, mais propensas a aceitar a doutrinação católica. (SAS, 2004, p.27).

Neste período, ainda de acordo com Chambouleyron (2004), ocorreu um elevado aumento do número de casas, colégios e residências cujo objetivo era a conversão e que, ao longo dos anos, acabaram por assumir a função de abrigo de órfãos. É o caso da Confraria do Menino Jesus, fundada em 1554 por Manuel da Nóbrega; primeiro colégio de catecúmenos no Brasil, que realizava a união dos órfãos vindos de Portugal e os culumins<sup>4</sup>. Neste período, praticava-se o amor correccional, com muita disciplina e castigos, princípio das autoridades tradicionais paternalistas (PRIORE, 2004).

A educação dos filhos indígenas possibilitou o estabelecimento de alianças entre índios e jesuítas que, no entanto, não era duradoura, já que não era simples e fácil manter os costumes ensinados aos pequenos índios, principalmente pelo fato de os índios mudarem-se e levarem seus filhos. Os padres receavam que as crianças voltassem aos "maus costumes". Ao chegarem à puberdade, eles iniciavam comportamentos contrários ao que fora ensinado e não se preocupavam com a obediência e a decência, na perspectiva moral dos jesuítas.

Por conta disso, os religiosos passaram a utilizar como método de ensino a "conversão pela 'sujeição' e 'temor'" (CHAMBOULEYRON, 2004, p. 67). Assim, os mimos eram alternados com a rígida disciplina; exemplo disso é o uso da palmatória como instrumento de correção. A ação pedagógica da época atribuía à criança um caráter de indivíduo responsável pelos seus atos e estava muito atrelada à formação doutrinal proposta pelos jesuítas. Para Del Priore (2004) e Costa (1983), a violência física já está arraigada neste contexto.

Diante dos fatos acima expostos, pode-se concluir que durante esse período histórico as estratégias de ação, elaboração e implementação de projetos para o atendimento à criança são vinculadas aos desejos e necessidades dos

---

<sup>4</sup> Crianças índias.

padres da Companhia de Jesus e, portanto, à dominação estabelecida pela coroa portuguesa<sup>5</sup>.

Com a proibição do trabalho escravo do índio, a expulsão dos jesuítas do Brasil e a necessidade de mão-de-obra na colônia iniciou-se a vinda de negros provenientes do continente africano. Essa mudança traria para o Brasil uma outra criança, os pequenos escravos que, pela condição de seus pais, já herdavam uma triste e opressora sina: "[...] morriam com facilidade, devido às pobres condições de vida em que viviam seus pais e, sobretudo, porque suas mães eram alugadas como amas de leite e amamentavam várias outras crianças" (RIZZINI; PILOTTI, 1995, p.9).

Durante a colonização e o comércio de escravos, felizmente poucas crianças negras foram trazidas para o Brasil. No início do tráfico negreiro apenas 4% dos escravos era de crianças de até 10 anos, e destes, poucos sobreviviam à travessia. A população infantil negra resultou, então, da "fecundidade das cativas", que somava altos índices de mortalidade (FLORENTINO; GÓES, 2004). Outros fatores agravantes foram os abortos e a separação entre crianças e mães: se não eram vendidas quando atingiam uma certa idade, eram separadas de suas mães que serviam de ama-de-leite para os filhos do senhor do engenho (FREYRE, 1963). O corte dos vínculos familiares e comunitários era uma espécie de sistema de controle da escravidão.

No que diz respeito à população infantil em geral, incluindo a não escrava, o período foi marcado por uma concepção de criança como "adulto em miniatura", seja pela vestimenta, pelas atividades de trabalho, pelo convívio social ou pela alimentação. Mesmo as crianças das famílias mais abastadas eram tratadas com pouco ou nenhum cuidado, sendo uma nota característica da época a alta taxa de mortalidade infantil; a maior proximidade afetiva era com a mãe-preta, que era quem as alimentava e se encarregava do trato na primeira infância (CALDANA, 1991; 1998).

Vale destacar que nessa época, a base social da vida brasileira estava nos engenhos ou nas grandes propriedades rurais e fazendas, onde se plantava a cana-de-açúcar, o tabaco ou o algodão. É nesses centros rurais

---

<sup>5</sup> No livro **Os jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista**, Chambouleyron expõe as relações e os tipos de ações desenvolvidas junto às crianças indígenas, que eram tidas como a "nova cristandade".

produtores, que se define o perfil da família brasileira, sua forma característica de organização, denominada família patriarcal, em que o pai assume o centro de autoridade, ficando os outros membros - não só a mulher e os filhos como também o conjunto da população que vive e trabalha nas terras do engenho e nas proximidades - submetidos ao seu poderio. Nesse contexto, compete a mulher a administração da casa, dos escravos e dos sucessivos partos.

Para Costa (1983) a criança no período colonial era concebida como "anjinho", compreensão que obscurecia a infância como etapa de vida em suas necessidades e peculiaridades. Para o autor, as ligações que existiam entre o adulto e a criança eram a da propriedade e da religião.

Outro dado a ser destacado durante este período diz respeito à responsabilidade penal das crianças. Em 1603, as Ordenações Filipinas - início da vigência em Portugal e que permaneceu até 1830, quando o Código Penal do Império entrou em vigor - legitimou uma lei que tornava a criança, a partir dos sete anos, responsável pelos seus atos, isto é, a partir dos sete anos - entendida com a idade da responsabilidade penal, idade da razão - a criança era julgada como um adulto; o que a diferenciava dos maiores de dezessete anos era a inaplicabilidade da pena de morte (SARAIVA, 2003).

### 1.2.2 A Atenção à Criança no Brasil Imperial: Consolidação e Críticas às Rodas de Expostos

Com a ampliação dos centros urbanos no Brasil do século XVIII um dos grandes problemas enfrentados foi o constante abandono de crianças em locais como igrejas, casas, becos ou até mesmo ao ar livre, sob sol e chuva, às vezes, mortas ou mutiladas por animais (porcos e cachorros), que perambulavam pela cidade.

Venâncio (1999) destaca que existiam diferentes tipos de abandono, visto que a criança era exposta com o objetivo de que fosse a óbito ou então para que conseguissem algum tipo de proteção; tanto a Igreja quanto o Estado assumiam este papel, e realizavam ações com o objetivo de combater a primeira iniciativa.

[...] o fenômeno de abandonar os filhos é tão antigo como a história da colonização brasileira. Só que antes das rodas os meninos abandonados supostamente deveriam ser assistidos pelas câmaras municipais. Raramente as municipalidades assumiram a responsabilidade por seus pequenos abandonados. Alegavam quase todas falta de recursos. Havia de fato descaso, omissão, pouca disposição para com esse serviço que dava muito trabalho. A maioria dos bebês que iam sendo largados por todo lado acabavam por receber a compaixão de famílias que os encontravam. Estas criavam os expostos por espírito de caridade, mas também, em muitos casos, calculando utilizá-los, quando maiores, como mão-de-obra familiar suplementar, fiel, reconhecida e gratuita; desta forma, melhor do que a escrava. (MARCÍLIO, 2001, p. 52)

A miscigenação entre índios, brancos e negros, própria da formação brasileira, era considerada, por muitos, como motivo de vergonha. Os filhos gerados de relacionamentos interracialis eram concebidos como ilegítimos, e as crianças que nasciam nesse contexto também estavam sujeitas ao abandono. Como resposta a esta situação, o governo responsabilizou as Câmaras e as Santas Casas pelo atendimento aos enjeitados por meio das "rodas".

As "rodas de expostos"<sup>6</sup>, dispositivo de origem medieval (italiana), foi criada inicialmente para o atendimento aos monges reclusos nos mosteiros. Eram formadas por uma caixa cilíndrica, cujo sistema com dispositivo giratório de madeira, girava sobre um eixo vertical. Possuía uma janela que tinha por função o acolhimento das crianças pela instituição, daí a manutenção do sigilo da pessoa que praticava tal ato, impedindo que o depositante fosse identificado (MARCÍLIO, 2001; MOTTA, 2001; VENÂNCIO, 1999). De acordo com Priore (2004), o dispositivo da "roda" cumpria o papel não só de manutenção de casamentos quanto da moralidade na sociedade. As discussões em torno desse mecanismo versavam sobre a desresponsabilização dos genitores para com seus filhos.

Com o sistema de rodas inicia-se no Brasil a institucionalização de crianças, adolescentes e jovens que, colocados nas "Rodas dos Expostos", eram criados pelas Santas Casas de Misericórdia em regime de clausura e de acordo com os princípios religiosos. No caso de crianças e jovens cujas famílias, por algum

---

<sup>6</sup> De acordo com Leite (2004), a roda ocupava o lugar de uma janela, dando face para a rua e girava em um eixo vertical, de forma que ao depositar a criança, dava-se uma volta na roda, que então passava para dentro, sem que houvesse contato com as atendentes, mantendo assim o anonimato das mães.

motivo, não tinham condições de criá-los, eram tratados como órfãos ou abandonados e passavam a ser tutelados pelo Estado (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

De acordo com Trindade (1999), o sistema de rodas<sup>7</sup> foi instalado no século XVIII, primeiramente na Bahia e depois no Rio de Janeiro e em São Paulo. É importante, porém, destacar que quando as "rodas" foram implantadas no Brasil, na Europa elas estavam sendo combatidas por higienistas e reformadores, devido à alta taxa de mortalidade e suspeita de incentivarem o abandono de bebês (RIZZINI, 1993); no entanto, o sistema de rodas no Brasil seguiu a mesma lógica do europeu.

A alta taxa de mortalidade das crianças ali depositadas ocorria, sobretudo, devido à carência alimentar e às condições precárias de higiene dessas instituições. Muitas crianças faleciam antes de completar um ano de idade e, em sua grande maioria, por conta de doenças como sífilis e infecções gerais (TRINDADE, 1999). Ao serem enjeitadas, essas crianças recebiam o batismo como forma de salvar a suas almas:

A roda de expostos, como assistência caritativa, era, pois, missionária. A primeira preocupação do sistema para com a criança nela deixada era de providenciar o batismo, salvando a alma da criança; a menos que trouxesse consigo um escritinho - fato muito corrente - que informava a rodeira de que o bebê já estava batizado. (MARCÍLIO, 2001, p.52)

A compreensão herdada da Igreja Católica de que as crianças não possuíam alma nos primeiros anos de vida, colaborava para uma melhor aceitação da morte de crianças depositadas em tal mecanismo (MERISSE, 1997).

É importante ressaltar que o sistema das rodas dos expostos não foi instalado em todas as cidades. Por conta disso, as crianças enjeitadas eram deixadas em frente a casas de famílias que, devido ao espírito caridoso ou a interesses futuros (utilizar o potencial dessas crianças no trabalho doméstico), criavam-nas; as que não possuíam este destino eram abandonadas à própria sorte.

---

<sup>7</sup> As três Rodas dos Expostos do período colonial localizaram-se em Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife. A Roda de São Paulo e as demais - Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas (RS), de Cachoeira (BA), de Olinda (PE), de Campos (RJ), de Vitória (ES), de Desterro (SC) e de Cuiabá (MT) foram criadas no rastro da lei dos municípios, que isentava a Câmara da responsabilidade pelos expostos, desde que na cidade houvesse uma Santa Casa de Misericórdia que se incumbisse dos pequenos desamparados (MARCÍLIO, 2001).

Apesar de todos os problemas que envolveram esse mecanismo, Maria Luiza Marcílio afirma que ele teve um papel fundamental no Brasil, por ter sido praticamente a única assistência à criança por mais de um século e meio:

[...] foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa História. Criada na Colônia, perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-se durante a república e só foi extinta definitivamente na recente década de 1950! Sendo o Brasil o último país a abolir a chaga da escravidão, foi ele igualmente o último a acabar com o triste sistema da roda dos enjeitados. (MARCÍLIO, 2001, p.53)

As instituições pensadas para acolher e assistir os abandonados foram criticadas desde o seu surgimento por serem verdadeiras agências para eliminar a infância indesejada. Em alguns casos, afirma Hrdy (2001), junto a algumas crianças eram deixados bilhetes, peças de roupas ou até mesmo algum objeto de importância sentimental para a genitora; história que, entretanto, era eliminada da vida da criança ou guardada secretamente.

É necessário, porém, destacar que o sistema de rodas não se restringia à existência dos mecanismos existentes nas Santas Casas de Misericórdia. As crianças ali colocadas eram encaminhadas aos cuidados de amas de leite, que cuidavam delas até completarem três anos de idade (MARCÍLIO, 2001; RIZZINI; PILOTTI, 1995). Essas amas, em sua maioria sem instrução, recebiam pagamento pelos serviços prestados, podendo ter o prazo prorrogado caso houvesse condições de se pagar por igual período.

Quando sobreviviam às rodas e depois de cuidadas pelas amas-de-leite, eram encaminhadas, aos sete anos de idade, para o Exército, Marinha ou ao seminário quando do sexo masculino; e, quando do sexo feminino, para famílias substitutas ou para ordens religiosas (PRIORE, 2004).

Também famílias da sociedade prestavam, mediante pagamento pelo Estado, cuidado às crianças abandonadas, até completarem 12 anos; após este período, destaca Marcílio (2001, p.75), tais famílias poderiam utilizá-la como mão de obra: "trabalho da criança de forma remunerada, ou apenas em troca de casa e comida, como foi o caso mais comum".

Existiam ainda os orfanatos-escola rurais, criados com o objetivo de absorver todas as crianças e adolescentes em situação de abandono. Estes

orfanatos eram geridos por famílias que atendiam coletivamente crianças e adolescentes; tinham como recompensa do governo a propriedade da terra que ocupavam. Não faltavam, porém, aqueles que fraudavam o sistema, segundo Marcílio (2001, p.75) :

O sistema comportou sempre em todos os lugares fraudes e abusos de toda sorte. Não foi raro o caso de mães levarem seus filhos na roda e logo a seguir oferecerem-se como ama de leite do próprio filho, só que agora ganhando para isso. Além disso, dentro da tradição do Direito Romano, toda criança escrava depositada na roda tornava-se livre; no entanto, muito senhores mandaram suas escravas depositarem seus filhos na roda, depois irem buscá-los para serem amamentados com estipêndio e, finda a criação paga, continuarem com as crianças como escravas. Havia muitas vezes a convivência de pessoas de dentro da instituição.[...]. Frequente ainda era a ama de leite não declarar a morte de uma criança à Santa Casa e continuar por algum tempo recebendo seu salário de ama, como se o bebê estivesse vivo.

Em 1823, a partir dos debates da Constituinte, a situação começa a tomar outro rumo, já que se vislumbra a problemática da criança sob um outro ponto de vista: para a construção da jovem nação brasileira era premente a educação de meninos e meninas, pois sujeitos formadores do povo brasileiro. Essa fase, no entanto, era ainda marcada por uma intervenção caritativa de proteção da infância e da adolescência (ABREU; MARTINEZ, 1997); muito embora novas instituições de assistência filantrópica fossem necessárias para enfrentar a demanda que não mais se restringia a

[...] salvar almas dos bebês encontrados pelas ruas, nas portas de casas ou deixados nas Rodas, ministrando-lhes o batismo, e de praticar a virtude do amor ao próximo; tratava-se de dar à assistência pública bases científicas e equipamentos bem estruturados. (MARCILIO, 2001, p.201)

A medicina teve papel fundamental nessa concepção de atendimento à infância desvalida, e o médico consolidou-se como o cientista social. Nesse contexto, os utópicos teóricos filantropos pensavam em tirar os meninos e meninas das ruas ou de famílias consideradas incapacitadas para, numa visão higienista, transformá-lo em cidadão trabalhador, no caso do homem, ou, no caso da mulher, própria para as prendas do lar.

A formação profissional dos meninos pobres foi instituída pela lei n. 16 de 12/8/1834, após ato adicional que responsabilizava as províncias brasileiras pela instrução primária e profissional das crianças e adolescentes das classes populares. Desse modo, as províncias instalariam Casas de Educandos Artífices e o governo imperial, além da educação da corte, cuidou para que a Marinha e o Exército, criassem em todo país, Companhias de Aprendizes Marinheiros e Escolas de Aprendizes dos Arsenais de Guerra (RIZZINI, 2004).

Após o primeiro Programa Nacional de Políticas Públicas voltado para a criança desvalida, em 1855, foram criados, em várias províncias, Asilos para "menores", uma forma de acalmar presidentes provincianos que, após a abolição do tráfico de escravos, temiam diminuir sua mão-de-obra. Assim, após instruções simples e formação cívica, essas crianças eram capacitadas e habilitadas para servir aos interesses do governo, realizando trabalhos braçais (MARCILIO, 2001).

Contudo, o atendimento e a institucionalização de crianças órfãs ou abandonadas ocorriam de modo segregativo, pois cada classe social ocupava um determinado espaço físico, havendo distinções entre livres e escravos, brancos e negros, homens e mulheres. Também não existiam instituições de atendimento exclusivo aos filhos de escravos, que eram mantidos com os proprietários para serem alimentados, vestidos e preparados para o trabalho; assim permitia a Lei do Ventre Livre (1871) (RIZZINI, 1995; RIZZINI, 2004).

Em relação às crianças negras, além dos problemas já relatados e enfrentados por qualquer uma delas, estas vivenciavam uma peculiaridade: a reescravização. A Lei do Ventre Livre<sup>8</sup>, datada de 28 de setembro de 1871, fornecia aos filhos dos escravos, nascidos a partir desta data, a liberdade. Entretanto, só poderiam usufruir desta liberdade após os 21 anos de idade; até então ficavam sob a tutela dos seus senhores.

Para Sarmiento (2008), esta lei colaborou tanto para a exploração dessas crianças quanto para o aumento do abandono dos filhos dos escravos. Quando uma escrava era vendida, os filhos acompanhavam-na até completar sete

---

<sup>8</sup> A Lei do Ventre Livre, de 1871, concedia a liberdade às crianças nascidas de mães escravas, visando à gradativa extinção da escravidão infantil. Entretanto, o menor deveria permanecer sob a autoridade do proprietário de escravos e de sua mãe que, juntos, deveriam educá-lo até os 8 anos de idade, quando o proprietário teria duas opções: poderia receber uma indenização estatal de 600 mil réis pagos em títulos do governo, a 6%, no prazo de 30 anos ou se utilizar os serviços do menor até que ele completasse 21 anos.

anos de idade, mas quando completavam a maioridade continuavam servindo gratuitamente ao seu primeiro dono, sendo então separado de sua mãe.

No ano de 1888, com a abolição da escravatura, ocorreu o aumento do número de crianças abandonadas na rua. Algumas foram atendidas pelo Estado e encaminhadas para asilos, outras acabaram por perambular pelas ruas da cidade, sobrevivendo como podiam. A situação de abandono dessas crianças passou então a incomodar mais seriamente a sociedade, em função das arruaças, confusões e pequenos furtos cometidos; o Estado é chamado a novas ações de intervenção.

Com o advento da República uma nova fase tem início no processo de construção de uma política de atenção à infância e juventude no Brasil.

### 1.2.3 O Atendimento à Criança e ao Adolescente Durante o Brasil República

Quase ao final da segunda metade do século XIX, algumas iniciativas de atendimento à criança foram postas em prática por médicos, sanitaristas e associações de senhoras da elite da época. Mas eram ações de pouco impacto diante do estado de verdadeira calamidade em que vivia a maioria das crianças brasileiras naquele momento (KRAMER, 1995), dada a omissão e o desinteresse do poder público pelas condições de vida das crianças e das pessoas pobres em geral, o que gerou indignação e protestos, principalmente das pessoas envolvidas em filantropia. Essas reivindicações foram o embrião para que o atendimento às crianças passasse a ser visto como uma questão social importante, merecedora da atenção de políticos, educadores, médicos, juristas e religiosos, que então se organizaram em torno de associações e congressos.

É necessário enfatizar, conforme destaca Lodonõ (2004), que o crescimento dos centros urbanos se acentuava nesse período, e com isso o número de crianças e adolescentes que perambulavam pelas ruas também aumentava muito, bem como os crimes por eles praticados<sup>9</sup>. Nesta época, a legislação brasileira

---

<sup>9</sup> Eram comuns os pequenos furtos praticados por crianças e adolescentes, como os batedores de carteira.

não fazia distinção entre tratamento e punição destinada ao adulto e à infância, sendo comum o aprisionamento conjunto de adultos, crianças e de adolescentes.

Eram, pois, menores abandonados as crianças que povoavam as ruas do centro das cidades, os mercados, as praças e que por incorrer em delitos freqüentavam o xadrez e a cadeia, neste caso passando a serem chamados de menores criminosos. (2004, p.135)

O ideário legal estava assentado até então nas concepções contidas nas antigas Ordenações Filipinas, que foram substituídas apenas em 1830 pelo Código Criminal do Império, que determinava ao maior de 14 anos o submetimento à penalidade e, ao menor, entre sete e 14 anos, cabia a decisão do juiz (RIZZINI, 1995; ABREU; MARTINEZ, 1997) que, tendo em vista se o delito fora ou não cometido com discernimento, julgava se seria recolhido em casas de correção por tempo não excedente à idade de dezessete anos (RIZZINI, 1995; VOLPI, 2001). Como neste período não havia instituições especializadas no atendimento às crianças e adolescentes que cometiam delitos, os "pequenos criminosos" respondiam como pequenos adultos em convivência com adultos presos nas casas de detenção ou "Casa de Correção". Nessas casas não havia atenção diferenciada para "menores delinquentes", "abandonados", "mendigos" ou demais presos criminais. Como consequência dessa mistura desordenada e confusa, as crianças e os adolescentes sofriam abusos de toda sorte (RIZZINI, 1995; VOLPI, 2001; RIZZINI, 2006).

Foi, entretanto, no final do século XIX que o termo "menor" foi instituído jurídico e socialmente para denominar a criança ou o adolescente pobre e desprotegido moral e materialmente pelos seus responsáveis. Neste período, segundo Lodonõ (2004), foi criada uma série de instituições com nomes diversos, como reformatórios, educandários, escolas de preservação, instituto disciplinar, etc, as quais apresentavam a educação moral, a prevenção ou a regeneração e o sentimento de amor ao trabalho como propostas de apoio ao menor. Lodonõ (2004) ainda destaca a premência de uma lei que amparasse a menoridade, bem como uma mudança na atuação do Estado. É então no início de 1900 que, por decreto, foi criada uma série de instituições destinadas a albergar crianças abandonadas julgadas como criminosas:

A idéia de destinar as instituições criadas a formar e educar, como objetivo de prevenir a criminalidade do menor e do adulto, confrontava-se com a idéia de encaminhar as instituições para o castigo e punição, com o objetivo de reprimir nos moldes das pessoas adultas. (LODONÔ, 2004, p.141).

Foi durante uma greve, em 1917, de acordo com Pasetti (2004), que anarquistas reivindicaram melhores condições de trabalho, e denunciaram as situações de exploração as quais eram submetidas as crianças. Essas denúncias resultaram na escritura de diversos artigos que então se posicionaram contrários aos abusos à criança proletária. Mesmo considerando que essas agitações não tiveram repercussão imediata, o autor faz as seguintes ponderações:

O século XX trouxe a tensão provocada por um redimensionamento econômico próspero cujo custo social foi, por um lado, a politização dos trabalhadores urbanos pelos anarquistas e, por outro, a prisão como deportação das suas principais lideranças acusadas de subversão. Num país de tradição escravocrata, as críticas à situação de vida das crianças (sem escola, com o trabalho não regulamentado e regulamentos desrespeitados, habitando em condições desumanas) abriram frentes para reivindicações políticas de direitos e contestações às desigualdades. (PASSETTI, 2004, p. 354)

Essas reivindicações somadas às iniciativas particulares, tais como os Dispensários Modelares e as Gotas de Leite, surgidas no início do século XX<sup>10</sup>, começaram a despertar no poder público tanto a consciência da necessidade quanto da importância de políticas públicas que dessem conta de romper com a situação de abandono das crianças brasileiras. Nesse contexto é que os juristas, mirando as transformações da jurisprudência internacional e as discussões que então se apresentavam, passaram a se dedicar mais às questões relacionadas à infância e à adolescência, iniciando um processo no qual começou a ser pensada uma legislação diferenciada para adultos e para crianças e adolescentes (LODONÔ, 2004). Assim, no ano de 1921 a Lei nº 2.242/1921 e o decreto 16.272/1923 foram promulgados, tendo por objetivo proteger as crianças abandonadas menores de 14 anos. Já em 1927 o primeiro conjunto de leis voltado especificamente para menores de 18 anos é tornado público, ficando conhecido como código de Mello Matos (juiz

---

<sup>10</sup> Eram obras filantrópicas de atendimento a criança, visando a preservação da infância.

idealizador desta legislação). Este código tinha por objetivo realizar o controle de crianças e adolescentes "delinquentes" e/ou abandonados; para tanto, alterou a idade de responsabilidade penal de 9 para 12 anos (RIZZINI, 1995; RIZZINI, 2004).

A partir de 1930, a questão da infância e da juventude sai do campo prioritariamente médico-jurídico e adentra ao campo das políticas públicas. Em 1940, sob a ditadura do Estado Novo, Getúlio Vargas cria o Departamento Nacional da Criança, cujo objetivo era coordenar as ações de atenção à infância. Já em 1941 é instituído o Serviço de Assistência aos Menores - SAM -, cuja finalidade era a coordenação da atenção aos "menores desvalidos e infratores"; as crianças pobres eram concebidas como potenciais marginais (RIZZINI, 1995; VOLPI, 2001).

O SAM possuía ainda a função de organizar os serviços de assistência, oferecer palestras sobre como deveria versar o tratamento aos "menores" e fiscalizar as entidades de atendimento às crianças e aos adolescentes; responsabilidades antes de competência exclusiva dos Juízes de Menores que, contudo, não rompeu com as práticas correcionais de atendimento e nem tampouco inovou no atendimento a este segmento (RIZZINI, 1995; VOLPI, 2001).

Tanto Rizzini quanto Volpi destacam em seus estudos as denúncias de abusos e exploração sofridas pelos atendidos do SAM. Ademais, as situações administrativas irregulares<sup>11</sup> e ausência de operacionalização dos serviços para os demais territórios do país impediam a efetiva ampliação da abrangência do SAM do Distrito Federal para as demais regiões dos Estados Brasileiros (RIZZINI, 1995).

Outra instituição deste período que deve ser destacada nesse contexto é a Legião Brasileira de Assistência - LBA. Criada em 1942, teve como objetivo inicial amparar os convocados da II Guerra Mundial e suas famílias (CAMPOS; FERREIRA; ROSEMBERG, 2001); posteriormente, foi reformulada passando a assistir à maternidade e à infância.

Diante desses movimentos, o sistema baseado nas Rodas de Expostos tornou-se insustentável, sendo então fechadas: em 1934, em Salvador; no Rio de Janeiro, em 1938 e, por fim, em 1948, em São Paulo (RIZZINI; PILOTTI, 1995). A longa vida do sistema de rodas só se justificou pela falta da construção de

---

<sup>11</sup> Dentre elas, pode-se citar a existência de agências fantasmas do SAM, cuja única finalidade era o pagamento de afilhados políticos que, na verdade, nada faziam além de receber do Tesouro Nacional (RIZZINI, 1995).

uma política social de caráter nacional. Não por acaso é que o sistema de rodas conviveu, por décadas, associado com o governo central e a rede filantrópica, articulados, por sua vez, com os órgãos públicos regionais e locais; sendo este sistema definitivamente encerrado nos primeiros anos da década de 1960.

Baseando-se na idéia de que crianças e adolescentes pobres constituíam-se alvo de idéias revolucionárias, os militares instituíram, partir de 1964, uma Política Nacional para o Bem Estar do Menor; extinguindo com isso o SAM, e criando a Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor - FUNABEM.

Na década de 1970, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pela Câmara dos Deputados, realizou um diagnóstico e um prognóstico nada positivo para a situação dos menores no Brasil (VOGEL, 1995). Foi nesse contexto que em 1979 foi promulgado um Novo Código de Menores, cujo principal legado foi a não diferenciação do tratamento ao menor considerado em situação irregular, e a legitimação da arbitrariedade e discricionariedade da autoridade jurídica para decidir sobre o bem ou interesse do menor (FERNANDES, 1998; VOLPI, 2001). Em outras palavras, a "doutrina da situação irregular" concentrava nas mãos dos juízes praticamente todo o poder de decisão sobre os "menores em situação irregular", incluindo aqui tanto os "carentes" como os "autores de infração". E ambos, sem distinção, eram enviados para as mesmas instituições, as FEBEM's, organizadas a partir da concepção de segregação e isolamento de seus internos.

Um outro dado relevante a ser destacado nesse Código é a intervenção jurídica do Estado nas famílias, que acabou assumindo uma dimensão monopolizadora de autoridade e controle (RIZZINI, 1995). Com essa tutelarização do Estado por vias jurídicas, os pais se viram desautorizados em assumir seu papel parental. Acusando-os de incapazes, o sistema justificava a institucionalização das crianças:

A regularidade estatística servia para o Código de Menores sintetizar a situação de miséria como irregular. Os dados destinavam-se tanto a estarrecer a opinião pública como, simultaneamente, paramentar políticas sociais, no caso, discriminatórias e excludentes. (1995, p.20)

Sob esta perspectiva, o Código de Menores dirigia-se ao conjunto de crianças e adolescentes de famílias pobres e supostamente desestruturadas:

O conceito de situação irregular explicitava, então, que seus vetores estavam orientados para o controle de uma população potencialmente propensa à delinquência, gerada pela pobreza e desestruturação familiar. (LAZZARI, 1998, p.21).

Já no início dos anos de 1980, porém, começaram a surgir movimentos de redirecionamento da política de atenção à criança e ao adolescente. Embora forças conservadoras se esforçassem para manter as estruturas que sustentavam o modelo de instituição fechada do tipo assistencial/repressivo, movimentos de mudança (agentes, movimentos sociais e comunidade) passaram a exigir modificações nesse sistema de atendimento.

Neste período, movimentos sociais pelos direitos da criança e entidades não governamentais prestadoras de atendimento se articularam e se somaram ao movimento instituinte. Dentre as manifestações vale destacar o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, cujo surgimento está associado ao Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, que incentivava a análise sobre o fenômeno e a busca por metodologias de ação (RIZZINI, 2004).

Já o momento histórico de transição política rumo ao processo de redemocratização do país trouxe, em relação à institucionalização, contribuições para conscientização da necessidade de mudança, as quais foram impulsionadas pela presença de movimentos sociais organizados, a partir da manifestação e participação popular no período pós-ditadura; por estudos e debates que ressaltaram as consequências da institucionalização sobre o desenvolvimento das crianças e adolescentes; pela discussão sobre os elevados custos para manutenção dos internatos, dentre outras questões. É então neste contexto que se firma, acompanhando a Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança e o movimento que eclodiu em diversos países pela desinstitucionalização de pacientes psiquiátricos, uma posição claramente oposta à institucionalização de crianças (RIZZINI, 2004; RIZZINI *et al.*, 2006).

Em 1987, segundo Passeti (2004), a criança é tema da Campanha da Fraternidade promovida pela CNBB - Comissão Nacional dos Bispos do Brasil -, cujos resultados das discussões foram retomados no processo da Constituinte que, aprovada em 1988, estabelece prioritariamente, no artigo 227, os direitos da criança e do adolescente:

[...] dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2007)

Os princípios dessa nova Constituição Federal do Brasil desdobraram-se no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei 8069/90, de 13/7/1990, publicado em 16/7/1990, com vigência a partir de 12/10/1990, vindo a ser, no contexto latino-americano, a primeira legislação adequada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança e do Adolescente. Este Estatuto apresenta a doutrina da "proteção integral" e representa mudanças de paradigmas nas questões referentes à criança e ao adolescente, que passam então a ser considerados sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Assim, no final da década de 1980, atendendo à reestruturação e à mudança da instituição, a FUNABEM transformou-se no Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA) assumindo a missão de apoiar a implantação da nova legislação no país; acabou sendo extinta após cinco anos, no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (RIZZINI, 2004).

O que podemos observar ao longo desta reflexão inicial é que a legislação atual, o ECA, é fruto de um longo processo de amadurecimento da política de atenção à infância e juventude em nosso país. É uma resposta de diversos segmentos da sociedade, para políticas de caráter segregador e assistencial que marcaram séculos de ação do Estado nessa área: desde as Rodas de Expostos até as ações do sistema Funabem/Febem's, passando pelo SAM de Getúlio Vargas.

A política de atendimento proposta pelo ECA busca garantir os direitos de cidadania à todas as crianças e adolescentes, com especial atenção por àquelas privadas de condições essenciais à um pleno desenvolvimento físico, mental e afetivo, como veremos a seguir quando tratamos das alterações propostas pela política de atenção à infância e à juventude no marco da nova legislação, o ECA, e seus desdobramentos no que diz respeito ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

## 2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, é uma legislação infra-constitucional, cujo objetivo é criar condições de exigibilidade para o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, rompendo assim com a visão clientelista e repressora vigente em toda a legislação que antecedeu em nosso país; artigos 227 e 228<sup>12</sup> da Constituição Federal. Esta lei tem como alicerce a Doutrina da Proteção Integral, considerada como a primeira legislação infanto-juvenil da América Latina, adequada aos princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Segundo Torres (2004, p.241), ela "veio concretizar os novos direitos das crianças e adolescentes, apresentando um caráter inovador e de ruptura com a tradição nacional".

O ECA é considerado inovador, pois concebe a criança e o adolescente como seres passíveis de proteção integral, por serem indivíduos em desenvolvimento; por isso, têm prioridade absoluta, independente da classe social a que pertença (SIMÕES, 2009). Inova ainda quando faz referência à forma de atendimento a este segmento, visando à superação de ações assistencialistas, compreendendo-os enquanto sujeitos de direitos. Com a sua promulgação, buscou-se (re)direcionar o olhar da nação para as necessidades inerentes a essa população desprotegida, deixando de lado o pressuposto de 'reformatar' e 'modelar' repressivamente as crianças e adolescentes para se preocupar com a sua proteção integral, defendendo seus direitos e buscando erradicar todo e qualquer tipo de violação dos mesmos. Pode-se destacar então três avanços significativos conquistados com esta legislação: 1. a criança e o adolescente passaram a ser considerados sujeitos de direitos; 2. tais sujeitos de direitos são reconhecidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; 3. como corolário das duas primeiras conjugadas, à criança e ao adolescente é assegurada prioridade absoluta na aplicação desse novo direito.

---

<sup>12</sup> O artigo 228 define que "são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial" (BRASIL, 1988).

Em seu artigo 4.º, parágrafo único, o ECA estabelece que a garantia de prioridade da criança e do adolescente no atendimento, execução e formulação (de políticas públicas), compreende:

- primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à infância e à juventude.

Ao lado dessas medidas específicas que visam a assegurar os direitos da criança e do adolescente nos termos do princípio da proteção integral, o ECA assegura os direitos fundamentais da criança e do adolescente previstos nos artigos 7º até o artigo 69:

Direito à Vida e à Saúde;

Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade;

Direito à Convivência Familiar e Comunitária (não o Direito à Adoção);

Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer;

Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho.

A partir das premissas e princípios aqui elencados, a operacionalização da política de atendimento constituiu-se, desde a sua promulgação, em um grande desafio aos agentes que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, isto é, ao conjunto de atores sociais que devem prezar pela proteção integral à criança e ao adolescente, garantindo seus direitos: a família, as organizações da sociedade (instituições sociais, associações comunitárias, sindicatos, escolas, empresas), os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e as diferentes instâncias do poder público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública e Secretaria de Segurança Pública).

Nesse sentido, a Lei prevê, em todas as esferas do governo, a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, órgão público central criado para a deliberação e o controle da política de atendimento; modelo, portanto, alternativo à gestão pública tradicional, concebido em termos de uma

filosofia de democracia participativa. Cabe a esses Conselhos de Direito a determinação e fiscalização das políticas e programas destinados à criança ao adolescente e à família, a destinação de recursos para o correto exercício de suas atribuições, bem como a previsão e o direcionamento efetivo de recursos orçamentários aos fundos da criança e do adolescente que, geridos pelos Conselhos, serão utilizados nos termos da Programação e do Plano de Aplicação.

A presença da sociedade civil nos Conselhos, garante aos cidadãos a possibilidade de acesso às informações oficiais e ações públicas. E envolve-os politicamente para uma interlocução constante - ampliando assim os espaços de mediação, negociação e decisão. Esta participação facilita o controle, permitindo que projetos e ações se voltem aos problemas mais coletivos e prioritários e os recursos financeiros sejam efetivamente visíveis e dirigidos à maioria da população, na linha do atendimento às suas necessidades básicas. Os Conselhos reúnem em si portanto, autoridade para desencadear um processo amplo de participação, que democratize a coisa pública. (IEE/CBIA, 1993, p.18)

Os Conselhos de Direitos possuem, portanto, uma função política relevante, que é a de definir e implementar a Política de Atendimento da Criança e do Adolescente; seu caráter é deliberativo e controlador.

Previu a Lei ainda a criação dos Conselhos Tutelares; órgãos autônomos e permanentes de natureza não jurisdicional, cujos membros são eleitos pelo voto direto da população e, dada a sua relevância no Sistema de Garantia de Direitos, devem receber da parte do Poder Executivo municipal, que o mantém, toda a infra-estrutura necessária para o desempenho de suas atribuições. Há disposição expressa no ECA sobre a obrigatoriedade de constar na lei orçamentária municipal recursos necessários ao seu funcionamento<sup>13</sup>. O Conselho Tutelar, contudo, não tem como atribuição legal a disponibilização direta dos serviços públicos à população infanto-juvenil (saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança); é de sua atribuição reivindicar, junto ao poder judiciário, estes serviços públicos à criança e ao adolescente, ou à sua família, quando esses direitos forem violados.

Em termos de acesso à Justiça, o ECA previu a criação de varas especializadas e exclusivas da infância e juventude em proporcionalidade ao número de habitantes da localidade, cabendo ao Poder Judiciário, em sua proposta

---

<sup>13</sup> ECA, art. 134, parágrafo único.

orçamentária e em sua execução, criá-las e dotá-las de infra-estrutura - dispondo sobre o seu atendimento, inclusive em forma de plantões -, bem como a provisão de recursos para a manutenção da equipe inter-profissional que assessora o Juiz<sup>14</sup>.

Do ponto de vista da política de atendimento, a Lei procura substituir o assistencialismo filantrópico, vigente até o Código de Menores, por propostas de ações socioeducativas voltadas à garantia da cidadania. Seus princípios estão baseados na cidadania, no bem comum e na condição peculiar de desenvolvimento das crianças e adolescentes: "Esse novo padrão implicou a mudança do modelo de gestão das políticas públicas, reordenando a relação entre os entes federativos, inclusive com a expressa participação da sociedade civil organizada (SIMÕES, 2009, p. 218).

Assim, a execução do ECA insere-se dentro de um quadro programático maior de políticas que podem ser classificadas como políticas sociais. Um olhar panorâmico para esse quadro faz Maria do Carmo Brant de Carvalho (apud ÁVILA, 2000, p. 14 -15) distinguir quatro premissas fundamentais para esse novo desenho da gestão das políticas sociais, nas quais se insere as políticas voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente:

1. O Direito Social como fundamento da política social. Não há mais espaço para conduzir a política de forma clientelista. Uma pedagogia emancipatória põe acento nas fortalezas dos cidadãos usuários dos programas e não mais, tão somente, sobre suas vulnerabilidades. Potencializa talentos, desenvolve a autonomia e fortalece vínculos relacionais capazes de assegurar a inclusão social. Ganham primazia as dimensões ética, estética e comunicativa.
2. Um novo equilíbrio entre políticas universalistas e focalistas. As opções políticas requerem hoje a arte de contemplar universalismo e focalismo. Para responder às demandas das minorias ou àquelas questões mais candentes (como, por exemplo, a luta contra a pobreza). Um exemplo desse enfoque está no Programa Toda Criança na Escola, que, sem descartar a direção universalista, focaliza as crianças que estão fora da escola. Nessa mesma direção, valorizam-se programas que atendam às demandas e necessidades dos grupos castigados pela pobreza ou mais vulnerabilizados na sociedade contemporânea. São exemplos os programas de qualificação dos precariamente inseridos no mercado de trabalho, o crédito e assessoramento para formação de novos microempreendimentos, a transferência monetária (bolsa-escola, renda mínima, etc.), os programas de capacitação de jovens e de erradicação do trabalho infantil entre outros.

---

<sup>14</sup>ECA, art. 145, 150.

3. A transparência nas decisões, na ação pública, na negociação, na participação. A transparência, além de maior profissionalismo, apresenta-se como base de uma ética na prestação dos serviços públicos. É nesse ponto que se encontra incentivo para a implantação efetiva do orçamento participativo, p.ex., em atenção ao Princípio da Publicidade.
4. A avaliação de políticas e programas sociais. A avaliação, e não apenas o planejamento, ganhou centralidade na gestão social. Esperam-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados para medir a eficiência no gasto e a eficácia e efetividade nos resultados.

Estas premissas estão contidas no ECA (na sua parte especial), a qual possui um Título, o Título I, com dois capítulos e 12 artigos, todos integralmente voltados a propor e descrever as ações para a área.

## 2.1 DISCUTINDO A POLÍTICA DE ATENDIMENTO PROPOSTA PELO ECA

A política de atendimento à criança e ao adolescente está estabelecida nos artigos de n. 86 até o de n.97 da Lei, os quais prevêm uma série de ações, denominadas em seu conjunto de Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente que, por sua vez, devem ser operadas de forma articulada nas várias esferas do governo.

O art. 86 do ECA apresenta os mecanismos para a garantia e a efetivação dos preceitos estabelecidos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, destacando a importância e a legitimidade das organizações não-governamentais, encaradas de modo paritário com as organizações governamentais, em prol dos direitos da criança e do adolescente (CURY, 2005): "Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (BRASIL, 2005).

Diante da complexidade e da variedade de ações a ser executada para o atendimento deste segmento, a sistematização em linhas de ações tem função pedagógica, segundo Cury (2005), uma vez que tem por objetivo fazer entender que as pessoas devem ser compreendidas em sua totalidade e complexidade (também nas suas relações, necessidades e prioridades), levando em

conta que, nesse processo, deve haver espaço para a garantia de direitos, que só ocorre por meio da efetivação de políticas básicas, sérias e efetivas.

Já no art. 88, o ECA estabelece algumas diretrizes, com o fim de levar à efetivação das linhas de ação, visando sempre ao bem estar da criança e do adolescente:

- Municipalização do atendimento;
- Criação de Conselhos de Direitos nos três níveis governamentais (União, Estados e Municípios), com caráter deliberativo e controlador e de constituição paritária;
- Criação e manutenção de programas específicos observando-se a descentralização político administrativa;
- Manutenção de fundos de direitos da criança e do adolescente vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos;
- Integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Segurança Pública e Assistência Social para o efeito de atendimento ao adolescente, autor de ato infracional;
- Mobilização da opinião pública no sentido de promover a participação efetiva e ampla da sociedade na elaboração e execução da política.

Tais diretrizes foram concebidas como marcos para orientar ações na área e estão organicamente articuladas com as linhas de ação previstas no art. 86; são elas:

- políticas sociais básicas;
- políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Com políticas básicas articuladas com a educação, a saúde e a moradia, estas ações visam à proteção integral da criança e do adolescente, e enfatizam o atendimento àqueles que vivem em situação de necessidade e, por isso, precisam de serviços de caráter especializados.

Em conformidade com os princípios e as diretrizes estabelecidas, e em cumprimento a elas, o ECA concebe diversas modalidades de programas que devem ser desenvolvidos por entidades de atendimento, governamentais e não-governamentais, os quais são apresentados no art. 90, sendo divididos em programas de proteção e sócio-educativos:

- Orientação e apoio sócio-familiar;
- Apoio sócioeducativo em meio aberto;
- Colocação familiar;
- Acolhimento institucional;
- Liberdade assistida;
- Semi-liberdade;
- Internação.

Para desenvolverem suas ações, esses programas devem, antes de mais nada, inscrever-se e registrar-se no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; mudança que alterou o foco da organização da política. Se antes o Código de Menores visava à centralização e à fiscalização das decisões na esfera federal, com o ECA o modelo é baseado na horizontalidade, daí a descentralização das ações, a articulação entre as instituições e a participação popular no processo de decisões, coordenação e controle de ações (CURY, 2005).

Dentre os programas acima apresentados, o acolhimento institucional está indicado no art. 92, cujos princípios são os seguintes:

- preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- desenvolvimento de atividades em regime de coeducação;
- não-desmembramento de grupos de irmãos;
- evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- participação na vida da comunidade local;
- preparação gradativa para o desligamento;
- participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Aqui, o ECA novamente propõe uma grande reformulação na lógica de atendimento, visto que prevê a gradativa extinção dos internatos, orfanatos e instituições que então não ofereciam condições adequadas à formação e ao crescimento das crianças e adolescentes. Nesse contexto, deixa-se de lado o conceito da institucionalização e busca-se "a manutenção do menor na família, buscando oferecer mecanismos de proteção ao indivíduo e do ambiente fundamental de seu desenvolvimento" (MARTINS, 1991, p. 53); daí a preocupação em atender tanto a família quanto a comunidade onde as crianças e os adolescentes estão inseridos. Isso porque o convívio e o apoio da família e/ou da comunidade é elemento integrante na vida de uma criança. Não por acaso, o artigo acima citado dá destaque à reinserção na família de origem ou então o encaminhamento para uma família substituta.

A falta ou a carência de recursos materiais não constitui, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 23, motivo suficiente para o afastamento das crianças e dos adolescentes de suas famílias e a colocação em abrigos, visto que essas famílias devem ser incluídas em programas sociais a fim de propiciar a melhoria das condições socioeconômicas e, dessa forma, garantir o fortalecimento dos laços familiares e a emancipação da família.

Esse conjunto de previsões legais que então assegura os direitos básicos à vida, à saúde, à educação e à convivência familiar e comunitária mira propiciar a essas crianças e adolescentes todas as oportunidades e facilidades que favoreçam o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, respeitando, assim, a sua condição peculiar - de seres em desenvolvimento - que precisam de atenção, proteção e cuidados especiais. Nesse sentido, essas ações assumem significativa importância, por manter "os elos essenciais para o pleno desenvolvimento da criança, por meio da convivência familiar e comunitária, bem como a responsabilidade primordial dos pais no cuidado dos filhos, cabendo ao Estado prover apoio quando necessário" (RIZZINI, 2004, p.14).

Diante dessa nova concepção, compete ao Estado assumir e oferecer serviços básicos de atendimento, não mais, portanto, segundo critérios permeados pela culpabilização individual e familiar. Com isso, conforme destacado por Cury (2005), altera-se a concepção antes adotada pela legislação anterior de situação irregular para uma concepção de proteção integral, como preconizado pela Declaração Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao lado desses programas e princípios, o artigo 101 elenca as medidas especificamente protetivas, as quais pressupõem a existência e a manutenção de programas destinados a assegurar tais ações:

- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- acolhimento institucional;
- inclusão em programa de acolhimento familiar;
- colocação em família substituta.

Esse artigo legisla ainda sobre o caráter de provisoriedade e de excepcionalidade da medida de acolhimento institucional, através de seu parágrafo único, ao declarar que "o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade" (BRASIL, 2005).

Se findados todos os recursos para assegurar as condições da permanência da criança no seio de sua família, ela deve ser acolhida por uma instituição que ofereça atendimento em regime de abrigo, devidamente cadastrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social, a fim de que seus direitos não sejam mais violados.

As medidas específicas de proteção estabelecidas no art. 101 são propostas quando da ameaça ou da violação dos direitos reconhecidos na Lei da Criança e do Adolescente [...] focalizando o Estado enquanto responsáveis por sua proteção [...]. No caso específico do abrigo (medida VI), este é definido através do parágrafo único do art. 101 como uma medida provisória e excepcional, portanto, uma opção extrema, embora imprescindível, por ser uma retaguarda para a devida aplicação das medidas. (CURY, 2005, p. 325)

Conforme destacado anteriormente, o princípio que norteia a legislação é o da máxima preservação dos laços familiares naturais, o que significa que a colocação em família substituta à família biológica será realizada por meio de

guarda, tutela ou adoção; medida admitida apenas quando imprescindível para o desenvolvimento e o bem-estar integral da criança.

A aplicação das medidas de proteção estão vinculadas ao previsto no artigo 129 do ECA, que diz respeito às medidas pertinentes aos pais ou responsáveis:

- Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- Encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- Obrigação de matricular o filho e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- Obrigação de encaminhar criança ou adolescente a tratamento especializado, além de outras medidas de caráter estritamente jurisdicional;
- Advertência;
- Perda da guarda;
- Destituição da tutela;
- Suspensão ou destituição do poder familiar.

Para melhor afirmar os princípios contidos na Constituição Federal de 1988 e no ECA, buscando estabelecer parâmetros de ação nacionais, foi elaborado um plano de proteção e promoção que contempla o público infanto-juvenil em caráter absolutamente prioritário, submetendo todas as demais políticas públicas a um interesse secundário.

### 2.1.1 O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

No ano de 2006 foi aprovado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que visa à valorização da instituição familiar. A partir de uma proposta apresentada por uma comissão inter-setorial organizada pelo poder público na esfera federal, os Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social, respectivamente CONANDA e CNAS analisaram e aprovaram o documento.

A partir da constatação de uma realidade que não conseguia assegurar os direitos das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, reconheceu-se a necessidade da criação de uma diretriz que ditasse metas e ações relativas à garantia da convivência familiar e comunitária. Inicialmente essa diretriz objetivava estabelecer iniciativas concretas para o reordenamento institucional das instituições de acolhimento, no entanto, percebeu-se que a questão era ainda mais complexa, de modo que passou também a orientar os mecanismos de combate à violação ao direito à convivência familiar e comunitária da criança.

O objetivo principal do plano foi fazer valer o direito fundamental de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma família e de uma comunidade, tendo como fundamento a prevenção do rompimento dos vínculos familiares, a qualificação dos atendimentos dos serviços de acolhimento e o investimento para o retorno ao convívio da família, seja ela original ou substituta (BRASIL, 2006).

O documento avançou, sobretudo, no campo do chamado "reordenamento" das instituições que oferecem programas de acolhimento institucional, defendendo a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, e a observância dos dispositivos e princípios do ECA para esse tipo de atendimento.

Além disso, propôs a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento, como os "programas de famílias acolhedoras", no sentido de propiciar a convivência familiar e comunitária, mesmo para as crianças e os adolescentes afastados temporariamente de suas famílias de origem.

Se colocar crianças em entidades de acolhimento institucional era antes prática habitual, hoje em dia há uma defesa universal de que essas instituições devem ser a última e provisória instância de moradia do público infantil e só devem ser utilizadas como alternativa, isto é, quando não houver qualquer condição de garantir os direitos dessa população no lar em que vivem.

A convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sócio-cultural e de todo o seu contexto de vida. (BRASIL, 2006, p.29).

Para tanto, é imprescindível que seja concretamente estabelecido o reordenamento institucional, que vise à garantia das condições de sobrevivência, do

desenvolvimento social e pessoal, a integridade física e moral e o atendimento individualizado. No dito plano, o conceito Acolhimento Institucional é usado para designar os programas, antes denominados de abrigo, conforme previsto no ECA. O acolhimento institucional compreende diferentes modalidades de instituição: Abrigo Institucional, Casa Lar e Casa de Passagem. São várias as adequações que as instituições devem implementar, segundo o PNCFC (2006):

- infra-estrutura adequada ao atendimento de pequenos grupos e semelhante a uma residência normal;
- localização em áreas residenciais e não afastadas da comunidade e da realidade de origem das crianças e adolescentes;
- preservação dos vínculos com a família de origem quando não impedida por ordem judicial;
- articulação e contato com o Poder Judiciário;
- condições adequadas ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes acolhidos, oferecendo o estabelecimento de relações de afeto e cuidado;
- condições, espaços e objetos pessoais que respeitem a individualidade e o espaço privado de cada criança e adolescente;
- atendimento integrado e adequado às crianças e aos adolescentes com deficiência;
- acolhimento de ambos os sexos e diferentes idades, preservando assim os vínculos entre os grupos de irmãos;
- respeito às normas e orientação para as equipes de trabalho, oferecendo a devida capacitação para o trabalho;
- estabelecimento e articulação com a rede social de apoio;
- promoção da convivência comunitária utilizando os serviços disponíveis na rede de atendimento a evitar o isolamento social;
- preparação da criança e do adolescente para o processo de desligamento, respeitando assim o caráter excepcional e provisório do regime de abrigo;
- fortalecimento e desenvolvimento da autonomia e a inclusão de adolescentes na comunidade visando a sua inserção no mercado de trabalho, possibilitando-lhes, ainda, as condições de sobrevivência fora da instituição de acolhimento.

## 2.2 DESVELANDO A REALIDADE DOS ABRIGOS

O Acolhimento Institucional é definido como atendimento institucional a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e que necessitam ser afastados, temporariamente, da convivência familiar. O uso da terminologia "acolhimento institucional" é novo e substitui o termo abrigamento (alteração pela Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009); medida excepcional e

provisória, pois utilizada como forma de transição, uma vez que visa à reintegração familiar.

Essa modalidade de atenção contida no ECA, busca diferenciar-se da de outros momentos da história, em que crianças e adolescentes viveram em instituições parte de suas vidas. Nesse sentido, o termo "instituição" sugere os múltiplos e possíveis conceitos de institucionalização. Goffman (1974, p.11), por exemplo, define instituição total "como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos em situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo; levam uma vida fechada e formalmente administrada". Já Bleger (1995, p.94) utiliza a palavra instituição tendo em vista um conjunto de normas, padrões e atividades agrupadas em torno de valores e funções sociais; muito embora, continua o estudioso, "[...] também se defina como organização, no sentido de uma distribuição hierárquica de funções que se realizam geralmente dentro de um edifício, área ou espaço delimitado [...]".

Na passagem da legislação anterior para o ECA já estava posto, entretanto, uma mudança conceitual. Tanto o antigo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA/SP) quanto o Instituto de Estudos Especiais (IEE-PUC/SP, 1993) definiram o abrigo como um lugar que oferece proteção, pois lugar alternativo de moradia provisória dentro de um clima residencial, com um atendimento personalizado, em pequenas unidades, para pequenos grupos. Apontaram ainda que entidade de acolhimento institucional não deveria ser confundida com albergue, uma vez que este último é um lugar que, embora ofereça proteção, na maioria das vezes destina-se para pernoite, banho e alimentação provisórios, para famílias itinerantes.

O termo acolhimento institucional veio, nesse sentido, alterar as concepções anteriores. São instituições que devem oferecer programas de abrigo e atender crianças e adolescentes que tenham tido seus direitos violados e que, em razão disso, necessitam ser temporariamente afastados da convivência de suas famílias. Funcionam, de fato como residência provisória, na qual as crianças permanecem até o retorno ao seu lar de origem ou em caso de impossibilidade, até ser colocado em família substituta (SILVA, 2004).

### 2.2.1 Definindo os Aspectos Sociais

Nossas crianças estão cercadas pela violência estrutural, entendida como a violência do comportamento, e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas pela família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de determinadas pessoas, às quais se nega vantagens da sociedade, tornando-as, por isso, mais vulneráveis ao sofrimento e à morte. Essas estruturas determinam igualmente a recusa pelas práticas de socialização, o que levam os indivíduos a aceitar ou a infligir o sofrimento, de acordo com o papel que desempenham (BOULDING apud CRUZ NETO; MOREIRA, 1999). Tal violência vem se perpetuando ao longo das décadas e não se tem perspectiva de mudança tal é a ineficiência das políticas públicas existentes.

Assim, a sociedade vivencia a violência estrutural, sobretudo as famílias vítimas de vulnerabilidade social<sup>15</sup>, econômica, cultural e política, o que concorre para a sua exclusão social, e que se acentua com a falta de políticas públicas. Nesse contexto, as crianças e adolescentes, em situação de risco e vulnerabilidade, tornam-se as principais vítimas (CRUZ NETO; MOREIRA, 1999).

Considerando as diversas transformações ocorridas na organização familiar como as situações de risco e violência, o descaso das políticas públicas e todas as facetas do ambiente comunitário, cultural, social, econômico e político em que as famílias estão inseridas, não se pode aqui deixar de ponderar o aspecto coletivo, para então entender as demandas latentes de cada indivíduo.

Oliveira (2007) assinala que nossa tradição cultural e legal trata a infância como um período de desenvolvimento da pessoa com vistas ao estágio da vida adulta. Esse período da vida é, de fato, demarcado pela biologia, mas é inegável a marca peculiar de cada sociedade e cultura. A autora ressalta que não podemos imaginar que todas as crianças de seis anos são iguais, pois cada uma viveu esse tempo de sua maneira, dentro dos parâmetros de seu contexto de vida social e comunitária. Sob essa perspectiva, é possível compreendermos a infância

---

<sup>15</sup> Vulnerabilidade refere-se aos grupos ou indivíduos mais atingidos pelos efeitos das desigualdades socioeconômicas (RIZZINI et. al., 2006).

como uma construção social, isto é, perceber a criança como um ator social ativo, que influencia e é influenciado pelo meio social em que vive.

Em relação ao acolhimento institucional, pode-se afirmar que são as mais variadas situações que acarretam a institucionalização das crianças e adolescentes; dada uma delas vivencia, dentro do abrigo, os mais diversos momentos e expectativas: umas esperando o retorno para família biológica e outras aguardando a colocação em famílias substitutas ou com situação a ser ainda definida judicialmente. Nesses, as entidades podem ser classificadas a partir do seu tamanho e capacidade de atendimento, como também pelo tempo (a princípio) de permanência da criança/adolescente e pela especialização do atendimento oferecido.

### 2.2.2 As Entidades de Acolhimento Institucional

Os preceitos e princípios norteadores que determinam como deve ocorrer o atendimento na modalidade de acolhimento institucional estão expostos no artigo 92 do ECA (1990), já apresentado, e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Os programas de acolhimento institucional deveriam evitar especializações e atendimentos exclusivos a determinadas parcelas da população infanto-juvenil, como adotar faixas etárias muito estreitas, atender exclusivamente portadores de necessidades especiais ou de HIV, dentre outros exemplos. A atenção especializada, quando necessária, deve ser realizada por meio da articulação com outros serviços públicos (ou seja, com a rede de serviços) e/ou a partir de pequenas adaptações no espaço e na organização do abrigo, como aconteceria em uma residência comum.

Para Simões (2009, p.251) o atendimento a crianças e adolescentes deve ser embasado no PIA - Plano Individual de Atendimento, que se assenta num "estudo social e pessoal nos procedimentos de elaboração do acolhimento (atendimento inicial) e tem como requisito básico o diagnóstico polidimensional, por meio de intervenções técnicas" a crianças, adolescentes e suas famílias nas mais

diferentes e abrangentes áreas (social, saúde, jurídica, psicológica e pedagógica, entre outras), a partir do estabelecimento de metas de ações e atendimento, que devem ser reavaliadas pelo menos semestralmente e mediante informação à autoridade judicial competente.

Em relação ao processo de reintegração familiar, a Associação Brasileira Terra dos Homens, em sua publicação denominada *Do Abrigo a Família* (2002), destaca que esse processo deveria começar no momento do acolhimento. Para tanto, a entidade deveria contar com profissionais que pudessem desenvolver um trabalho de aproximação com a família de origem e outras pessoas que convivessem com a criança e, assim, conhecessem (através de entrevistas, visitas domiciliares, observação da relação entre a família e a criança, a comunidade) os motivos do abrigamento, levantando-se perspectivas e alternativas para que a criança pudesse voltar para a família. Isso significa que todo esse processo exige um investimento não só em torno das famílias, bem como com a criança.

Gulassa (2005) assinala outras ações bem sucedidas no trabalho com as famílias: preparação dos funcionários para maior aceitação e acolhimento dos familiares; maior flexibilidade nos horários de visitas; almoço dominical com e para os familiares; saídas das crianças e adolescentes para finais de semana com os familiares; telefonemas para a família e destas para seus filhos; ida a espaços recreativos (parque, teatro, cinema, etc.) com as famílias, crianças, adolescentes e/ou profissionais do abrigo; reuniões com realizações de gincana, oficinas de pipas, etc. para pais e filhos e para a discussão de temas apontados pela família; trabalho de mediação com profissionais especializados para reaproximação entre os familiares e seus filhos; participação dos familiares nas reuniões da escola do filho; capacitação dos profissionais para lidar com a violência doméstica; supervisão para melhoria do trabalho com as famílias; preparação para a construção de uma rede composta por famílias; assistência jurídica para os familiares; acompanhamento pós-desabrigamento por seis meses.

O acolhimento institucional não é necessariamente "bom ou mau", já que sua aplicação, quando necessário, deve ser, de fato, uma medida de proteção provisória. Por isso, o contexto do acolhimento institucional deve favorecer o desenvolvimento da criança, o que implica pensar num contexto de cuidado e proteção, mas também e concomitantemente, num contexto educativo. É importante

que a entidade de acolhimento não seja concebida como um local de exclusão, mas sim como espaço que proporcione o desenvolvimento de crianças e adolescentes que ali permanecem, independentemente do tempo.

Não por acaso, Arpini (2003) ressalta que é relevante repensar, recuperar e investir no universo institucional dessas entidades, superando os estigmas que acompanham a realidade das instituições como lugar do "fracasso", permitindo que o mesmo seja visto como um local de possibilidades, de acolhimento, de afeto e proteção. Mas para se alcançar os ideais acima propostos, as instituições deveriam assemelhar-se, segundo Mello (2004) a um lar comum, cujo atendimento deveria ocorrer em pequenos grupos, de no máximo vinte e cinco crianças por entidade.

Segundo Oliveira (2001) há uma grande heterogeneidade na realidade de atendimento nas entidades de acolhimento institucional, que não é fácil de ser conhecida em sua totalidade. As próprias Varas da Infância e Juventude não conseguem manter registros fidedignos sobre a quantidade de crianças que vivenciam tal realidade, por uma série de motivos: não há dados precisos sobre o número de entidades de acolhimento institucional que existem no País; o número de crianças e adolescentes atendidos e nem dados sobre a adequação das ações dessas instituições ao ECA.

Weber (1995) confirmou a falta de dados sistematizados sobre as crianças institucionalizadas no estado do Paraná e efetuou, em 1990, um levantamento a esse respeito, enfatizando a necessidade da continuidade desses mapeamentos. Em outro estudo, Weber (2002) objetivou identificar os sentimentos das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente e sem vínculo familiar em relação a seus pais biológicos e suas expectativas quanto ao futuro. A autora pretendia entrevistar todas as crianças institucionalizadas de Curitiba, mas por ter tido dificuldades de acesso às instituições, colheu dados de 76 delas. Segundo a autora a maioria das crianças e adolescentes quando questionadas sobre sua família de origem e as dificuldades financeiras apresentou respostas de conotação ambivalente; quanto às expectativas em relação ao futuro, mostrou um forte desejo de construir vínculos afetivos duradouros.

A Secretaria do Estado da Criança e Juventude do Paraná lançou a publicação intitulada de *Acolhimento Institucional no Paraná: desvelando a realidade em 2007*, que destaca a existência de 285 abrigos, distribuídos em 154

municípios, atendendo um total de 3786 crianças e adolescentes. Já a pesquisa realizada na cidade de São Paulo, a partir do Projeto Integrado de Pesquisa intitulado "Família de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam", vinculado a PUC/SP e publicado em 2008, traça o perfil das famílias dos abrigados, num total de 49, e indica a existência de 49 abrigos, contabilizando 94 crianças e adolescentes atendidos.

Em 2003, numa perspectiva mais abrangente, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) iniciou o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes. A pesquisa, realizada através de questionários (SILVA, 2004), envolveu inicialmente 670 instituições e programas de acolhimento institucional de todo o país que recebiam recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) da Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, destinados à manutenção do atendimento de crianças e adolescentes. O levantamento teve por objetivo conhecer as características, estrutura de funcionamento e serviços prestados, visando à melhoria do atendimento às crianças e adolescentes, e ainda conhecer o perfil das crianças e adolescentes que se encontram acolhidos institucionalmente.

Dentre alguns resultados previamente apresentados, chamou a atenção o desconhecimento do governo federal a respeito dessas instituições, para as quais repassa verbas.

A pesquisa do IPEA constatou que o custo médio-mês por criança/adolescente acolhida em entidades públicas é de R\$508,14; já em entidades de acolhimento institucional não-governamental é de R\$365,51, ou seja, um custo 40% superior. Dentre os fatores que poderiam justificar a diferença de custo entre as entidades de acolhimento governamentais e não-governamentais, pode-se destacar número médio de crianças e adolescentes atendidos por entidade; as diferenças de remuneração da equipe de profissionais da entidade, lembrando que os trabalhadores governamentais, na maioria servidores públicos, reúnem mais vantagens sobre o salário base em comparação aos trabalhadores das entidades não-governamentais; a maior incidência de trabalho voluntário nas entidades não-governamentais e as diferentes atividades e atendimentos oferecidos às crianças e aos adolescentes (SILVA, 2004). Acrescenta a autora que não é pertinente realizar uma análise de custo comparativa entre experiências que muitas vezes apresentam

características muito distintas, devido à própria especificidade de cada programa/entidade.

A seguir, as orientações técnicas a serem observadas pelas entidades de acolhimento institucional; informações indispensáveis para compreensão do presente estudo.

#### 2.2.2.1 Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes

Aprovada em 18 de Junho de 2009 pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, as orientações técnicas têm por objetivo estabelecer orientações metodológicas e parâmetros para o funcionamento das entidades que ofereçam acolhimento a crianças e a adolescentes, de modo a cumprir os preceitos estabelecidos pelo ECA (proteção e sujeitos de direitos), que então visa o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o desenvolvimento de potencialidades e a conquista de maior grau de independência individual e social das crianças e adolescentes atendidos, assim como o empoderamento de suas famílias.

A estruturação de tais serviços deve estar embasada nos seguintes princípios:

- Excepcionalidade do afastamento do convívio familiar: garantia do convívio familiar e comunitário, e garantia de que o afastamento do contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada quando a situação represente risco grave à integridade física e psíquica;
- Provisoriedade do afastamento do convívio familiar: quando ocorrer o afastamento da criança e do adolescente do convívio social e comunitário, deve-se realizar ações que visem, no menor tempo possível, o retorno ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta. É necessário ressaltar que a reintegração familiar da criança e do adolescente

deve ocorrer em tempo inferior a 2 anos, e que a permanência em tempo superior deve ter caráter extremamente excepcional, destinada apenas a situações específicas;

- Preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários: busca pela preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Garantia de acesso e respeito à diversidade e à não discriminação: todas as crianças e adolescentes que necessitarem de acolhimento institucional têm a garantia de atendimento, sem discriminação (de qualquer origem) a elas e a suas famílias, evitando assim as especializações e atendimentos específicos (ex: atendimento exclusivo a crianças com deficiência), que devem ocorrer apenas em situações de extrema excepcionalidade. Esses serviços devem ainda preservar a diversidade cultural e valorizar a cultura de origem da criança e do adolescente.
- Oferta de atendimento personalizado e individualizado: as ações desenvolvidas dentro dos serviços de acolhimento deverão ser de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente, tendo respeito à individualização, ao atendimento a pequenos grupos, com garantia de espaços privados, objetos pessoais e registros (até fotográficos) sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente.
- Garantia de liberdade de crença e religião: os serviços de acolhimento devem respeitar a crença e religião de cada criança e adolescente, propiciando ainda mecanismos de acesso para que possam satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual, viabilizando, assim, o acesso às atividades de sua religião, bem como o direito de não participar de atos religiosos e/ou recusar instrução ou orientação religiosa que não lhe seja significativa.
- Respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem: todas as decisões a respeito da vida de crianças e adolescentes

acolhidas institucionalmente devem levar em consideração a sua opinião, garantia do direito à escuta e respeito às suas opiniões.

O documento destaca ainda que o afastamento da criança e do adolescente de seu convívio familiar deve ocorrer mediante recomendação técnica, realizado por equipe interdisciplinar, visando, através do diagnóstico, subsidiar a decisão tanto da Justiça da Infância quanto do Ministério Público. A fim de assegurar o bem estar e a segurança da criança e do adolescente que esse estudo diagnóstico é proposto; é efetuada não só uma criteriosa avaliação dos riscos a que estão submetidos, como também são cheçadas as condições familiares para a superação das violações existentes e potencialidades para o provimento de proteção e de cuidados. Esse estudo deve incluir todas as pessoas envolvidas diretamente com a criança e com o adolescente. O documento também põe em destaque a necessidade de avaliar se na família extensa ou na comunidade há pessoas significativas para a criança e o adolescente que possam, por ventura, se responsabilizar por elas, antes da opção pelo acolhimento institucional.

*As Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Criança e Adolescente* determinam ainda que as entidades que oferecem serviços de acolhimento institucional devem elaborar um projeto político-pedagógico que vise qualidade no serviço prestado, contemplando os seguintes aspectos: 1. Infra-estrutura física que garanta espaços privados e adequados ao desenvolvimento da criança e do adolescente (com espaço físico aconchegante e seguro, com arquitetura semelhante ao de residências, localizando-se em áreas residenciais, visando, assim, a preservação da privacidade e individualidade, com espaços específicos para guardar os objetos pessoais, devendo ser evitado o uso coletivo de roupas e demais artigos de uso pessoal. Recomenda-se ainda que, em cada quarto, sejam acolhidas até 4 crianças/adolescentes, não ultrapassando 6 por quarto); 2. Ambiente e Cuidados Facilitadores do Desenvolvimento (psicossocial das crianças e adolescentes); 3. Atitude receptiva e acolhedora, sobretudo, no momento da chegada da criança/adolescente (com apresentação das dependências, de outras crianças e adolescentes que lá estiverem abrigadas, bem como dos educadores/cuidadores); 4. Não-desmembramento de grupos de crianças/adolescentes com vínculos de parentesco (não separação de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco e afetivos); 5. Relação afetiva e individualizada com cuidadores (construção de relação afetiva estável entre

cuidador/educador e criança/adolescente); 6. Definição do papel e valorização dos cuidadores/educadores; 7. Organização de registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança/adolescente (construção e organização de prontuários que conste anamnese e motivo do acolhimento, com registros semanais do acolhido, contendo relato sintético da rotina e situação de saúde, bem como registro fotográfico do período em que esteve na entidade); 8. Preservação e fortalecimento da convivência comunitária (a criança e o adolescente devem participar da vida diária da comunidade e ter oportunidade de construir laços de afetividade significativos); 9. Desligamento gradativo (a entidade de acolhimento institucional deve promover o desligamento gradativo tanto da criança e do adolescente quanto dos cuidadores/educadores, mantendo, sempre que possível, contato posterior ao desligamento).

As *Orientações Técnicas* também destacam a necessidade de um trabalho social com as famílias de origem das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, a partir de atividades que os envolvam e medidas para a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares, como a flexibilização de visitas ao abrigo, se necessário. A intervenção profissional junto à família deve levar em conta o conhecimento dos motivos que levaram à retirada da criança ou do adolescente do lar de origem, para o desenvolvimento de ações pró-ativas. Com relação ao atendimento dessas crianças e adolescentes, o documento especifica que as entidades de acolhimento institucional devem investir na capacitação e acompanhamento dos cuidadores/educadores, que deve ser dividida em capacitação introdutória, capacitação prática e formação continuada. A necessidade de serem acompanhadas por parte da equipe da entidade de acolhimento durante o período de adaptação, bem como o encaminhamento de relatórios com periodicidade (mínima) semestral à Justiça da Infância e da Juventude, com vistas a subsidiar o acompanhamento judicial, são outros dois aspectos enfatizados pelo documento. No caso de a equipe técnica da entidade de acolhimento reconhecer a ausência de indícios para o retorno familiar, o documento determina que ela deve solicitar, mediante relatório circunstanciado, autoridade judicial para a destituição do poder familiar e conseqüente encaminhamento para família substituta.

O grande avanço deste documento está relacionado ao estabelecimento de parâmetros de funcionamento das entidades de acolhimento institucional, os quais devem oferecer cuidados e condições favoráveis ao seu

desenvolvimento saudável, visando à reintegração à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. Determina ainda que os serviços podem ser ofertados em diferentes modalidades:

- Abrigos Institucionais: atende na faixa etária de 0 a 18 anos de idade, sem distinção de faixa etária ou sexo (desde que o município tenha um abrigo geral de atendimento, pode-se criar abrigo para atendimento de algumas especificidades, como exemplo atendimento a adolescentes grávidas), atendendo no máximo 20 crianças e adolescentes, estando localizado em áreas residenciais com padrão arquitetônico semelhante a uma residência comum. Estabelece a necessidade de turno fixo para os educadores e de equipe mínima, composta por um coordenador (com grau superior e experiência neste cargo), um assistente social e uma psicóloga (para o atendimento de até 20 crianças e adolescentes, com carga horária de trabalho mínima de 30 horas semanais); dois cuidadores/educadores por turno para cada 10 crianças e adolescentes (podendo aumentar o número se houver crianças menores de um ano ou deficientes). Recomenda que o espaço físico tenha quartos (com até quatro crianças por quarto), sala de estar e de jantar, espaço físico para estudos, banheiro, cozinha, área de serviço, área externa, sala da equipe técnica, sala da coordenação e espaço para realização de reuniões;
- Casas-Lares: Realiza o atendimento de no máximo de 10 crianças e adolescentes, estipula a necessidade da presença de um educador ou cuidador residente, podendo ser casal;
- Famílias Acolhedoras;
- Repúblicas: atendimento a jovens de 18 a 21 anos de idade, realizado de acordo com o sexo e de, no máximo, 6 jovens por república.

Estabelecidos os parâmetros de qualidade esperados para as instituições de acolhimento institucional a partir do ECA, a seguir o estudo da realidade do município de Dracena/SP no que diz respeito ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

### 3 A "CASA DO MENOR DE DRACENA"

Nosso trabalho se constitui em um estudo de caso, uma das técnicas da pesquisa qualitativa que permite uma aproximação do pesquisador com o sujeito da pesquisa. Essa técnica que tem como objeto uma unidade bem definida que se analisa profundamente, como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa ou uma unidade social, visando responder indagações como: os seus "porquês", focando-se em uma situação específica, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico (Yin, 2005). Também se caracteriza por ser um estudo analítico, pois procura problematizar o objeto de estudo, confrontá-lo com teorias existentes e pretende construir novas teorias (PONTE, 2002).

O objetivo de nosso estudo é compreender como se deu o processo de reestruturação da entidade de atendimento a partir da entrada em vigor do ECA, o que se fará a partir da percepção de atores sociais diretamente envolvidos com a formulação e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente que elencamos abaixo:

**D 01** - Psicóloga do Fórum da Comarca de Dracena, sexo feminino, 18 anos de atuação na função (exerce até o momento), entrevistada em 31/10/2009;

**D 02** - Assistente Social do Fórum da Comarca de Dracena, sexo feminino, 15 anos de atuação na função (exerce até o momento), entrevistada em 25/10/2009;

**D 03** - Coordenadora da entidade, sexo feminino, 02 anos na função (exerce até o momento), entrevistada em 12/09/2010;

**D 04** - Coordenadora da entidade, sexo feminino, 09 anos na função (até 1992), entrevistada em 15/03/2010;

**D 05** - Assistente Social do órgão gestor, sexo feminino, 08 anos na função, entrevistada em 15/10/2009;

**D 06** - Gestora (é também Primeira Dama do Município), sexo feminino, 01 ano e meio na função, entrevistada em 28/10/2009;

**D 07** - Assistente Social do Fórum da Comarca de Dracena, sexo feminino, 04 anos de atuação na função (exerce até o momento), entrevistada em 03/11/2009;

**D 08** - Juiz do Fórum da Comarca de Dracena, responsável pela Infância e Juventude, sexo masculino, 03 anos na função (até 2009), entrevistado em 09/11/2009;

**D 09** - Promotor de Justiça, responsável pela área da Infância e Juventude, sexo masculino, 10 anos na função (até maio de 2010), entrevistado em 10/02/2010; **D 10** - Assistente Social Diretora Técnica da DRADS, sexo feminino, 26 anos na função, entrevistada em 11/03/2010;

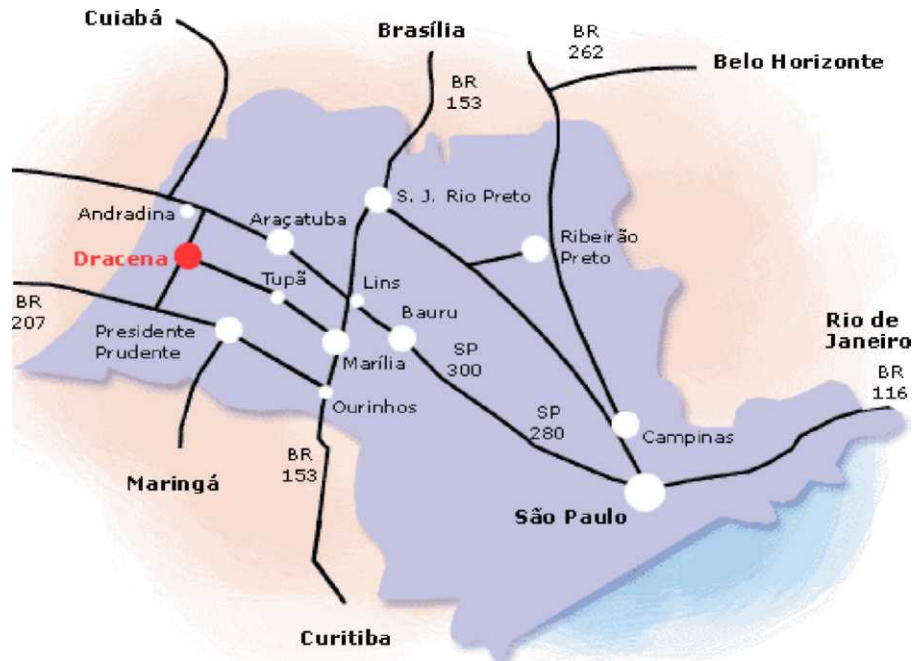
**D 11** - Presidente da Casa do Menor de Dracena, sexo masculino, 01 ano na função (até março de 2010), entrevistado em 13/03/2010.

As entrevistas, como parte da pesquisa de campo, ocorreram entre os meses de outubro de 2009 a março de 2010, foram gravadas e realizadas mediante assinatura do Termo de Consentimento Informado (anexo A), e seguiram um roteiro semi-estruturado (anexo B).

Ao longo do trabalho, o leitor poderá identificar o depoimento de cada um dos entrevistados pela letra maiúscula D, referente a depoimento, seguido pelo número correspondente a cada entrevistado.

### 3.1 O MUNICÍPIO DE DRACENA

A cidade de Dracena situa-se na região administrativa de Presidente Prudente, localizada no extremo oeste do Estado de São Paulo, como demonstrado na figura 1, estando 552,5 Km de distância da capital do São Paulo. Possui uma área total de 489,3 km<sup>2</sup>, fazendo divisa com os municípios de Ouro Verde, Junqueirópolis, Tupi Paulista, Presidente Venceslau e tendo como distritos Jamaica e Jaciporã.



**Figura 1** - Localização da cidade de Dracena

Fonte: IBGE (2009)

De acordo com Rogério Edson dos Santos (1998), a origem de Dracena está vinculada, inicialmente, com a compra, pelos irmãos Fioravante, em 1936, de mil alqueires de terras, pertencentes ao município e comarca de Santo Anastácio, onde foi instalada a Fazenda Tocantins, que versava sobre a plantação e produção de café. Tendo avaliado o potencial da região, os irmãos Fioravante vislumbraram a possibilidade de implantação de uma cidade, visto que ficava próximo do atual Rio Paraná que, por sua vez, poderia ser solicitada pelo governo estadual para a abertura da estrada e então ligar a região velha à nova paulista.

Assim, Virgílio Fioravante convidou João Vendramim e Írio Spinardi para participarem de tal empreitada e juntos, em 08 de dezembro de 1945, lançaram a pedra fundamental, em cerimônia que contou com grande número de interessados.

Planejada a cidade, um hotel de dois pavimentos foi construído, constituindo o povoamento; enquanto a gleba foi subdividida em pequenas propriedades, proporcionando melhores oportunidades de aquisição. A construção de moderna estação rodoviária e o maior número de casas trouxe um progresso rápido para Dracena.

O município de Dracena foi criado pela Lei Estadual n.º 233, de 24 de dezembro de 1948, por intermédio de um projeto de Lei apresentado pelo então Deputado Estadual Dr. Ulisses Guimarães. Em 04 de abril de 1949 ocorreu a posse do primeiro Prefeito Municipal, Sr. Írio Spinardi e da primeira Câmara de Vereadores, tendo como seu primeiro presidente o vereador Messias Ferreira da Palma.

Mesmo sendo um município considerado novo para os padrões do Estado de São Paulo, a atividade econômica consolidou-se ao longo das últimas décadas, assentando-se principalmente na agropecuária e no cultivo de cana-de-açúcar para as usinas de Álcool da região. O município registra aumento e alteração do perfil populacional em função da migração dos cortadores de cana-de-açúcar da Bahia e Minas Gerais para a cidade. Mais recentemente, o município vem tendo sua população sensivelmente ampliada, funcionando como pólo no setor de serviços, impulsionado pela construção de unidades do sistema penitenciário estadual<sup>16</sup>, o que tem acarretado a mudança de muitas famílias que buscam acompanhar seus familiares sentenciados, com sérios impactos para as políticas públicas municipais.

De acordo com dados oficiais obtidos através do último censo demográfico, que ocorreu em 2000<sup>17</sup> (Fonte: IBGE), a população do município era de 40.500 habitantes, sendo 19.711 (48,66%) homens e 20.789, (51,34%), mulheres. Do total de habitantes, 37.153 (91,73%) residiam na zona urbana e 3.347 (8,27%), na zona rural. Para o ano de 2010, a estimativa populacional é de 48 mil habitantes. Uma análise das condições de vida de seus habitantes mostra que os responsáveis pelos domicílios auferiam, em média, R\$ 719,00, sendo que 59,6% ganhavam no máximo três salários mínimos. Quanto à escolaridade, esses trabalhadores tinham, em média, 6 anos de estudo, 37,6% deles tendo completado o ensino fundamental e 10,3%, analfabetos. Em relação aos indicadores demográficos, a idade média dos chefes de domicílios era de 49 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 10,3% do total. As mulheres responsáveis pelo domicílio

---

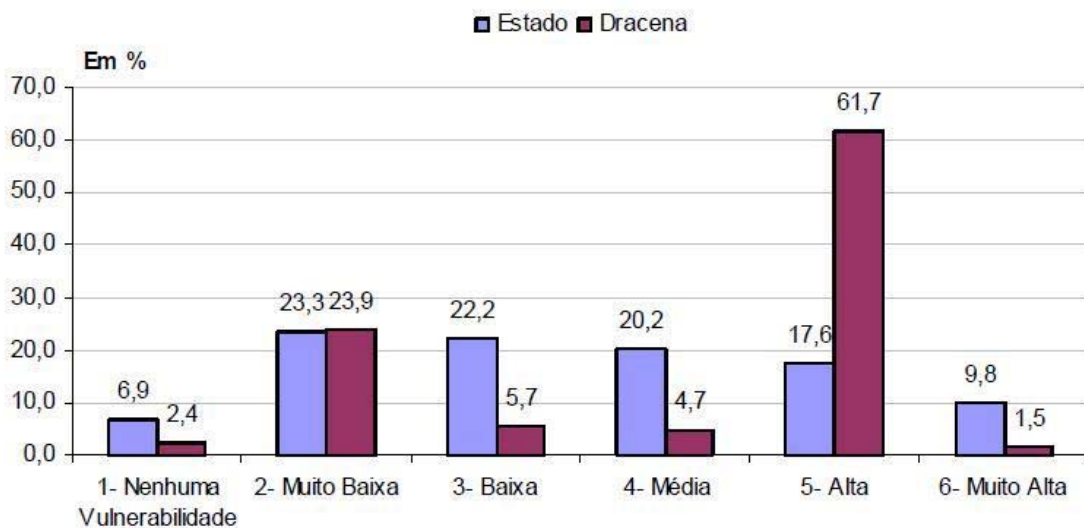
<sup>16</sup> A implantação de unidades do sistema penitenciária na região de Dracena data de 04/01/1993, por meio da promulgação da Lei n.º 8209 e do Decreto n.º 36.463, de 26/01/1993, num processo de interiorização do sistema ocorrido a partir da organização da Secretaria de Administração Penitenciária. São sete unidades do sistema penitenciário na região. A cidade de Dracena possui uma Penitenciária Compacta, com capacidade de atendimento de 768 presos, mas atualmente tem população carcerária de 1199.

<sup>17</sup> Este foi o último censo que ocorreu no Brasil e, infelizmente, não contamos com dados gerais mais atualizados. Anda que o censo esteja ocorrendo, os dados oficiais ainda não estão disponíveis.

correspondiam a 22,7% e a parcela de crianças, com menos de cinco anos, equivalia a 6,5% do total da população.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) de Dracena, de acordo com o último Censo, é de 0,800. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano (IDH superior a 0,8). Em relação a outros municípios do Brasil, Dracena encontra-se em boa situação: o município ocupa 559ª posição, sendo que 558 municípios (10,1%) estão em situação melhor e 4948 municípios (89,9%), em situação igual ou pior. Em relação aos outros municípios do Estado, Dracena apresenta uma situação relevante: ocupa a 169ª posição, sendo que 168 municípios (26,0%) estão em situação melhor e 476 municípios (74,0%), em situação igual ou pior.

As situações de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população se encontrara exposta no ano de 2000 estão resumidas nos seis grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (2006)<sup>18</sup>, apresentado no Gráfico 1: gradiente das condições socioeconômicas e do perfil demográfico.



**Gráfico 1** - Distribuição da população em grupos através do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2000 - Município de Dracena

**Fonte:** Censo Demográfico. IBGE (2000).

<sup>18</sup> IPVS (2006) utiliza como dados o Censo 2000.

Segundo o gráfico acima, o grupo que apresenta maior vulnerabilidade é o Grupo 5, com alta vulnerabilidade, totalizando 24.995 pessoas (61,7% do total de habitantes). No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domicílio era de R\$456,00 e 71,7% deles auferiam renda de até três salários mínimos (equivalente a 150 reais).

Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 49 anos e aqueles com menos de 30 anos, representavam 10,7%. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 22,7% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 6,8% do total da população desse grupo, dado significativo para o estudo que se apresenta.

Por conta do objeto específico deste estudo, faz-se necessário um enfoque específico para a situação da infância no município, sobretudo sobre política de atendimento a este segmento. Na data do último censo, Dracena possuía 9.080 habitantes com idade inferior a 15 anos, correspondendo a 22,42%. Desse total, 2.095 (23,08%) encontrava-se em situação de pobreza (renda inferior a meio salário mínimo) e 892 (9,83%), em situação de indigência (ou seja, abaixo da linha da pobreza, com renda inferior a % do salário mínimo). Atualmente o município possui dois abrigos, sendo que um atende apenas crianças de até 12 anos incompletos e, o outro, adolescentes de ambos os sexos. A Casa do Menor de Dracena foi inaugurada 1969; já a entidade SOS/Abrigo iniciou suas atividades apenas em 2007, já sob a vigência do ECA. Juntas, elas abrigam um total de 30 crianças e adolescentes, sendo 22 crianças e 08 adolescentes.

### 3.2 A HISTÓRIA DA "CASA DO MENOR DE DRACENA"

Para resgatar a história da instituição Casa do Menor de Dracena, buscou-se recuperar os documentos formais, como atas e registros. A entidade, no entanto, possui apenas a ata da 2º reunião e o registro de doação do terreno; os demais registros se perderam. O relato então que se segue foi construído a partir de entrevistas realizadas com autoridades e profissionais que vivenciaram o período em que se deu a implantação da instituição e sua consolidação como entidade de acolhimento de crianças no município.

A instituição de acolhimento denominada Casa do Menor de Dracena está localizada no distrito industrial de Dracena, na Avenida Orlando Frucchi, nº 351, em funcionamento há aproximadamente 42 anos. A iniciativa de construção da instituição partiu do senhor Adelino Stroppa, grande fazendeiro e munícipe de Dracena que, em 1962, em visita à cidade de Promissão/SP, conheceu uma entidade de atendimento a menores em condições socioeconômicas desfavoráveis (pobreza) ou em perigo (risco de vida, violência ou agressão).

Nesta época, o município de Dracena/SP já estava com 17 anos de fundação. Nos anos anteriores ao Golpe Militar de 64, estava em vigência, há mais de três décadas, o Código de Mello Mattos que então sofria críticas por não responder aos problemas da época, levando a discussões que visavam sua alteração. Do ponto de vista da política de atendimento, vigorava no município o Serviço de Assistência aos Menores - SAM (criado em 1941 durante o governo Getúlio Vargas) -, que tinha por objetivo a coordenação da atenção aos "menores desvalidos e infratores", crianças pobres concebidas como potenciais marginais (RIZZINI, 1995; VOLPI, 2001). As unidades do SAM estavam, entretanto, restritas às capitais ou grandes centros urbanos; no interior do país a filantropia era a solução para os problemas, que era estimulada pelo próprio SAM e pela LBA, através de convênios subsidiados.

Diante da situação da cidade no que se referia à assistência de menores carentes, o senhor Stroppa reconheceu que o município estava desprovido de um atendimento específico a essas crianças. De acordo com depoimentos colhidos a incidência de problemas (roubos, mendicância, desnutrição) envolvendo crianças e adolescentes era considerada alarmante pela comunidade.

Tomando a iniciativa de então instituir uma entidade nos moldes da visitada em Promissão/SP, o Sr. Adelino reuniu-se com demais autoridades do município e empresários. Para tanto, doou um terreno de 20.800,00 m<sup>2</sup>, situado no antigo prolongamento da Avenida José Bonifácio, para que então fosse edificada a entidade. Segundo o entrevistado D4, "a doação do terreno foi exatamente lá, e naquela época lá era sítio, eu me lembro que eu tinha um medo de ir, era um areão enorme lá" (D 04)<sup>19</sup>.

---

As falas serão transcritas sem correção de qualquer ordem.

De acordo com a ata da 2ª reunião, ocorrida em 27 de fevereiro de 1962, autoridades e empresários se reuniram nas dependências da Câmara Municipal de Dracena/SP, durante a qual ficou definido que uma entidade filantrópica de assistência a menores, denominada Associação de Proteção ao Menor de Dracena (A.P.M.D.) seria, de fato, instalada na cidade. Também nesta reunião foi definido o Estatuto da Entidade, que determina no seu artigo 2º, as seguintes finalidades:

- a) Dar completo e efetivo amparo aos menores abandonados ou desamparados, construindo e organizando, para isto, um estabelecimento denominado "Casa dos Menores de Dracena" e tomado todas as demais providências cabíveis e necessárias à respectiva finalidade;
- b) Ajudar, após a devida sindicância e levantamento da situação dos beneficiários, na criação e educação dos menores não desamparados, mas filhos de pais reconhecidamente pobres, que não recebam benefícios de outras fontes ou que a critério da Associação e atendendo aos seus recursos disponíveis, façam jus ao auxílio;
- c) Encaminhar os menores aos estudos convenientes ou de suas preferências e a serviços adequados à sua condição e idade, respeitados os preconceitos digo preconceitos legais;
- d) Orientar e auxiliar, inclusive financeiramente, quando necessário e possível, a critério da Associação, mesmo fora do âmbito de sua sede, os menores que houverem revelado aptidão especial para o estudo ou para a profissionalização que demande preparo demorado e dispendioso;
- e) Promover conferências, cursos referentes a menores, inclusive para mães e nubentes, por pessoas habilitadas e idôneas;
- f) Pleitear, junto aos órgãos, entidades ou autoridades competentes ou que for necessária ou recomendável à preservação da saúde física e moral dos menores e que não possa ser providenciada pela Associação;
- g) Incentivar os esportes, diversões e recreações intelectuais para os menores.

Este estatuto definiu ainda, em seu Capítulo 3º, artigos 23 a 30, a questão referente às pessoas que então fariam parte da entidade. Denominados de sócios, esses indivíduos seriam responsáveis não só pelo auxílio financeiro como também pela manutenção da entidade e, em consequência, possuiriam o direito de participar das assembléias e decidir sobre o futuro da mesma. As pessoas que passassem à qualidade de sócios da entidade deveriam contribuir no ato de sua associação com o valor de CR\$ 10.000,00 e, posteriormente, com a anuidade e/ou mensalidade a ser estabelecida em momento posterior. Segundo D4, a construção da Casa do Menor ocorreu por

[...] idealismo do senhor Borges e Stroppa. Sr Benedito Borges era uma pessoa do município, uma pessoa muito dedicada à caridade e ao amor ao próximo. E ele tinha muita preocupação com a situação das famílias, da miserabilidade, que por mais que se ajudava não mudava nada. Tinha uma preocupação muito grande com as crianças, principalmente com as crianças órfãs, que acabava sendo dividida. Então a partir desse idealismo é que começou a construção da Casa do Menor. E depois quando inaugurou, ele ficou como presidente, e naquela época era quase que vitalício, porque ele ficou por muito tempo. Era uma casa para abrigar criança abandonada. (D 04).

Em 15 de Julho de 1962, com a presença de autoridades e demais membros da sociedade dracenense, ocorreu o lançamento da pedra fundamental da entidade, como demonstrado na figura 2; o sr. Adelino Stroppa é quem está cimentando a pedra fundamental.



**Figura 2** - Lançamento da pedra fundamental da entidade

**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

O evento foi transmitido pela rádio local, gerando a divulgação da notícia para os habitantes da cidade. A figura 3 indica a presença (da direita para a esquerda) do Sr. Dirceu Carlino, do Dr. Jophir Avalone, de Jacir da Silva Costa, do Tenente Moreira, do Sr. Ary Costa Nogueira e de Adelino Stroppa (doador do terreno onde foi construído a entidade); todos membros da primeira diretoria da entidade.



**Figura 3** - Pedra fundamental  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

A construção da entidade durou 7 (sete) anos, sendo que o início das obras deu-se logo após o lançamento da pedra fundamental. Por estar situado fora do perímetro urbano, pode-se visualizar ao fundo do terreno as plantações de café.



**Figura 4 -** Terreno onde a entidade foi construída  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

A decisão de construir a Casa do Menor em local afastado remete-nos à reflexão que faz Erving Goffman em seu livro *Manicômios, prisões e conventos* (1974), quando mostra que a construção de manicômios, prisões e orfanatos ocorria fora dos perímetros urbanos, o que concorria para afastar o "feio" para longe dos olhos da sociedade:

Quaisquer que sejam as utilidades ou inutilidades da impermeabilidade, e independentemente do fato de uma instituição parecer radical e militante, sempre haverá alguns limites para suas tendências de reivindicação e será necessário empregar algumas distinções sociais já estabelecidas na sociedade mais ampla, ainda que isso ocorra apenas para que a instituição possa realizar as tarefas necessárias com essa sociedade e ser por ela tolerada [...]. De modo geral, estes ficam geograficamente dispersos; encontra-se a diferença no grau de manutenção de ligações estruturais. (GOFFMAN, 1961, p. 107).

O autor afirma ainda que tais instituições podem ser compreendidas como:

Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos, com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada. (GOFFMAN, 1974, p.11).

Ao analisá-las, no entanto, Goffman (1974, p. 22) compreende-as como possíveis locais para transformação do ser humano: "Em nossa sociedade, são as estufas para mudar pessoas; cada uma é um experimento natural sobre o que se pode fazer ao eu".

Michael Foucault, no livro *Vigiar e Punir* (1987) corrobora as ideias de Goffman e complementa afirmando sobre a necessidade de os indivíduos que vivenciam essa realidade, abrigados nessas instituições, deveriam ser vigiados:

Durante muito tempo encontraremos no urbanismo, na construção das cidades operárias, dos hospitais, dos asilos, das prisões, das casas de educação, esse modelo do acampamento ou pelo menos o princípio que o sustenta: o encaixamento espacial das vigilâncias hierarquizadas. Princípio do "encastramento" [...]. Toda uma problemática se desenvolve então: a de uma arquitetura que não é mais feita simplesmente para ser vista (fausto dos palácios), ou para vigiar o espaço exterior (geometria das fortalezas), mas para permitir um controle interior, articulado e detalhado — para tornar visíveis os que nela se encontram; mais geralmente, a de uma arquitetura que seria um operador para a transformação dos indivíduos: agir sobre aquele que abriga, dar domínio sobre seu comportamento, reconduzir até eles os efeitos do poder, oferecê-los a um conhecimento, modificá-los. As pedras podem tornar dócil e conhecível. O velho esquema simples do encarceramento e do fechamento — do muro espesso, da porta sólida que impedem de entrar ou de sair — começa a ser substituído pelo cálculo das aberturas, dos cheios e dos vazios, das passagens e das transparências. (GOFFMAN, 1987, p. 197)

Em uma das entrevistas o fato de a entidade ter sido construída afastada da entidade também aparece, corroborando as considerações tanto de Goffman quanto de Foucault: "A casa do menor tá fora da cidade, porque já tira da visão o que é ruim, literalmente exclusão" (D 03).

Abaixo, fotos ilustrativas da construção da entidade:



**Figura 5** - Início das obras de construção da entidade  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena.



**Figura 6** - Construção da Casa do Menor  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena.

Em 08 de dezembro de 1969 foi então inaugurada a entidade, com a presença de diversas autoridades e crianças da Casa do Menor de Promissão/SP. A FIGURA 7 ilustra o dia da inauguração, a fachada da entidade pronta e o grande número de pessoas que participou do evento.



**Figura 7 - Dia da inauguração**  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

A foto acima, tirada no dia da inauguração da entidade, elucida que a sua construção seguia os padrões de outras instituições de abrigo; consideração que vai de encontro às constatações de Erving Goffman (1974, p. 16), que afirma:

Toda instituição conquista parte do tempo e do interesse de seus participantes e lhes dá algo de um mundo; em resumo, toda instituição tem tendências de "fechamento". Quando resenhamos as diferentes instituições de nossa sociedade ocidental, verificamos que algumas são muito mais "fechadas" do que outras [...]. Seu "fechamento" ou seu caráter total é simbolizado pela barreira a relação social com o mundo externo e por proibições a saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico - por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas ou pântanos.

A inauguração da Casa do Menor foi um evento que mobilizou a cidade e a sociedade de Dracena, com a presença de grande parte da população e de membros influentes da sociedade, assim como de autoridades locais e de outras regiões do Estado, como a senhora Olga Stroppa, esposa do sr. Adelino Stroppa, do Frei Fulgêncio, do prefeito da cidade à época, sr. Florindo Tabachi, do sr. José Felício Castellano, secretário de Promoção Social do Estado de São Paulo, durante o governo de Abreu Sodré. Também as crianças assistidas pela Casa do Menor de Promissão (cujo modelo estrutural serviu de modelo para a sua construção)

estiveram presentes. A figura 8 refere-se ao momento do proferimento do discurso pelo Sr. José Felício Castellano.



**Figura 8 - Pronunciamento**  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

No decorrer da inauguração a estrutura física e as dependências da Casa do Menor de Dracena foram apresentadas aos munícipes. A entidade possuía duas grandes alas, cada uma contendo 50 leitos, sendo uma masculina e outra feminina, separadas pelo berçário, com capacidade de atendimento de 25 bebês, cuja dependência é elogiada por um dos entrevistados "Era tudo igualzinho, o berçário era um encanto, tudo igualzinho bonitinho. E aqueles quartos grandes como tem até hoje, uma ala para menino e outra para menina" (D 04).



**Figura 9 - Ala feminina**  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena



**Figura 10** - Berçário  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

Quando da inauguração, a entidade abrigava cerca de 100 crianças, de ambos os sexos e das mais diferentes idades, divididas pelas alas. Abaixo, a FIGURA 11 apresenta as primeiras crianças abrigadas pela instituição com a Sr. Isa Borges, coordenadora e esposa do primeiro presidente da entidade, Sr. Benedito Borges, entre elas:



**Figura 11** - Primeiras crianças a serem atendidas no abrigo  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

Pela foto, podemos observar que as crianças estão vestidas praticamente de maneira igual, diferenciando-se apenas pelo fato de as meninas vestirem um vestido por cima da camisa branca; os meninos de short e camisa branca, lembrando uma escola e que as provia de tudo, segundo a declaração de um dos entrevistados:

Naquela época o juiz já destituía o pátrio poder, e as crianças viam para casa do menor, e não tinha visita, as famílias não procuravam, davam a impressão que a família até desistia dessas crianças, tipo levou que bom. As crianças no começo era aquela coisa, a idéia que predominava era boa comida, boa roupa, não faltava nada. E a Dona Isa, que era a esposa do seu Borges, ela era cuidadosa e até bastante exigente, porque não tinha tido filho, e então ela não tinha experiência para cuidar e tratar das crianças. Teve época da Casa ter quase cem, setenta e poucas crianças. Aquilo era uma loucura, para dar conta de tudo aquilo era complicado e faixas etárias variadas. Tinha picos que tinham muitas crianças e outras que as famílias se estruturava ou era temporário, ou época que as crianças passavam por negligência. Tudo ia pra lá. (D 04)

O número elevado de crianças é reafirmado pelo relato de outro entrevistado:

Esse abrigo nosso de Dracena, quando ele foi criado, há muitos anos atrás, e a Lei também permitia, não é? Eram muitas crianças, muitas crianças mesmo, todas ficavam ali. Tanto que você que trabalhou lá você vê o tamanho DESPROPORCIONAL (ênfase da entrevistada) do abrigo. (D 02)

Dracena possui, desde sua fundação, uma vinculação estreita com os interesses dos fazendeiros da região; grupo economicamente dominante que então se impôs à comunidade dracenense, desde os seus primórdios. A fundação da Casa do Menor pode ser considerada um marco da ação social nesses termos. Pois a perspectiva da elite local era retirar as crianças das ruas e instalá-las longe da vista da população em geral, gerando com isso a impressão de que algo estava sendo realizado em prol delas.

Essa perspectiva então vigente estava em perfeita harmonia com a Política Nacional do Bem Estar do Menor que entrou em vigor no final de 1964. Não por acaso, o atendimento na Casa do Menor de Dracena era rígido e punitivo, com diversos relatos de agressões físicas, punições, lesões e até violência psicológica:

Olha, o código de menores era rígido e a dona Isa era exigente sim, ela se colocava, e era engraçado, como as crianças chegavam sem nada, nem disciplina nenhuma elas aceitavam muito bem. O lema dela era "Amor e Energia dosado", a balança tem que estar certinha, se você dá muito amor você acaba errando e se dá muita disciplina também, e ela era muito organizada também, tinha outro lema "Um lugar para cada coisa e cada coisa no seu lugar", era tudo organizado, e ela era o próprio retrato da época. Tinham funcionários que eram um tronco, muito rígido, e que tivemos muito trabalho para remodelar, ela era rígida até demais a dona Isa. Visita da comunidade era muito difícil de acontecer. (D 04)

A atual coordenadora confirma as considerações desse entrevistado e destaca ainda que

Quando a pessoa fala em Casa do Menor vem a imagem de muitos anos atrás. Eu tive essa imagem daqui também. Há muito tempo atrás as crianças saíam para a casa das pessoas da comunidade e a minha tia recebia algumas crianças, elas reclamavam que apanhavam que não gostavam daqui, que elas não andavam bem arrumadas [...]. Outro dia veio um moço aqui e me contou uma história que pelo amor de Deus. Disse que tinha uma mulher aqui que chamava Marinha, e que ele morava aqui. Ai um dia passou uma carroça, com uma roda bem grande e ele riu. Ela pegou ele bateu, bateu, bateu, ai colocou ele na cozinha, que é a mesma cozinha de hoje, no canto e pegou aquele óleo de pimenta e passou tudo dentro da boca dele. Quando ele me contou me deu uma coisa bem ruim, eu fiquei com uma dó. Isso foi por nada imagina na hora que fosse uma coisa grave, imagina o que faria, acho que batia sem dó, e isso não faz muito tempo, coisa recente de uns 15 anos atrás. Tem histórias que dizem que quando não dava conta das crianças, antigamente, chamava o caseiro e descia o pau, batia sem dó. (D 03)

O ambiente físico era escuro e sombrio, pois a principal preocupação da entidade era com os cuidados físicos e o fornecimento de alimentação. Naquela época, as questões relacionadas ao desenvolvimento emocional das crianças não era levado em consideração: "[...] antigamente era horrível lá dentro, era punição pura, era uma bagunça lá dentro, tudo muito escuro, muito rígido" (D 01). Ou então:

O ambiente era muito feio, com mural feito de madeira pesada, cheio de papel, não parecia nada uma casa que tinha criança. Um sofá preto, um ambiente pesado. Não tinha cara de um lar, tinha cara de um lugar que colocava crianças, um "depósito" de crianças que não tinham ninguém, hoje é muito diferente. Naquela época pelo código e pela quantidade não tinha carinho ou afeto. (D 04)

As atividades de lazer eram realizadas sempre nos limites internos da entidade, sem que houvesse convivência com a comunidade:

As crianças tinham de tudo, só não tinham visitas das famílias, elas não se incomodavam mesmo. As crianças ficavam ali na casa do tempo todo, a escola inclusive era lá dentro, funcionava lá dentro naquela época, não tinha socialização nenhuma, ficavam totalmente segregados, eram como se vivessem numa bolha, num mundo a parti ali, os professores que iam lá, tudo funcionava lá dentro daquela casa, era uma época muito fechada. (D 04)

A entidade atendia crianças e adolescentes de 0 a 18 anos de idade, de ambos os sexos, com problemas relacionados prioritariamente a pobreza, isto é, quando os genitores não conseguiam prover os cuidados básicos, em especial da alimentação da criança. Em geral as crianças e adolescentes abrigados ali permaneciam por longos períodos; em alguns casos esse período ultrapassava 10 anos. Chamou-nos a atenção o relato de um dos entrevistados a respeito do modo que as crianças tinham de se comportar para irem embora e/ou serem adotadas:

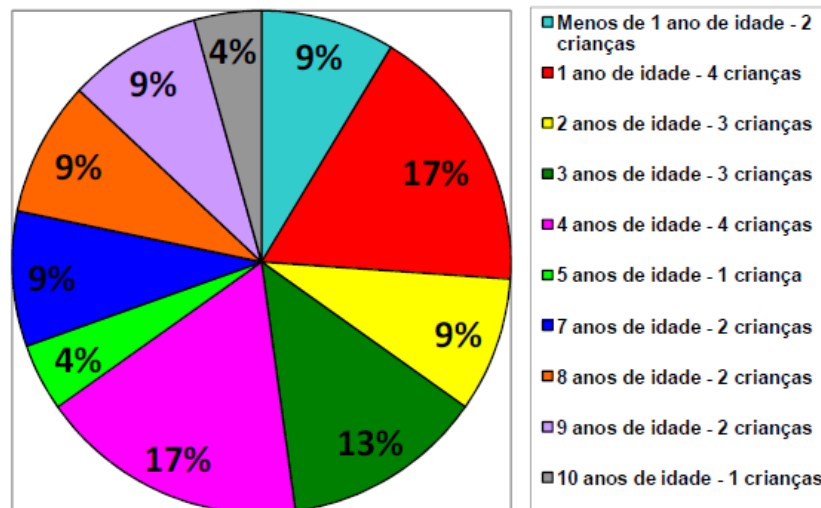
Antigamente, mais antigamente, a gente sentia de que as crianças sabiam que elas tinham que ser boazinhas para ir embora, para alguém querer adotar elas. Mais antigamente, porque tinha crianças que passavam mais de 8 anos da vida delas nesse abrigo. A gente sabe que aqui é ótimo, que tem abrigos por ai que nem me fala (D 01).

Durante quase trinta anos a Casa do Menor de Dracena foi referência regional para o acolhimento de crianças e adolescentes, chegando a manter ao mesmo tempo mais de 140 crianças.

A seguir apresentamos o processo de reestruturação da entidade a partir da entrada em vigor do ECA, a partir da visão dos atores diretamente envolvidos com a formulação e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente do município de Dracena.

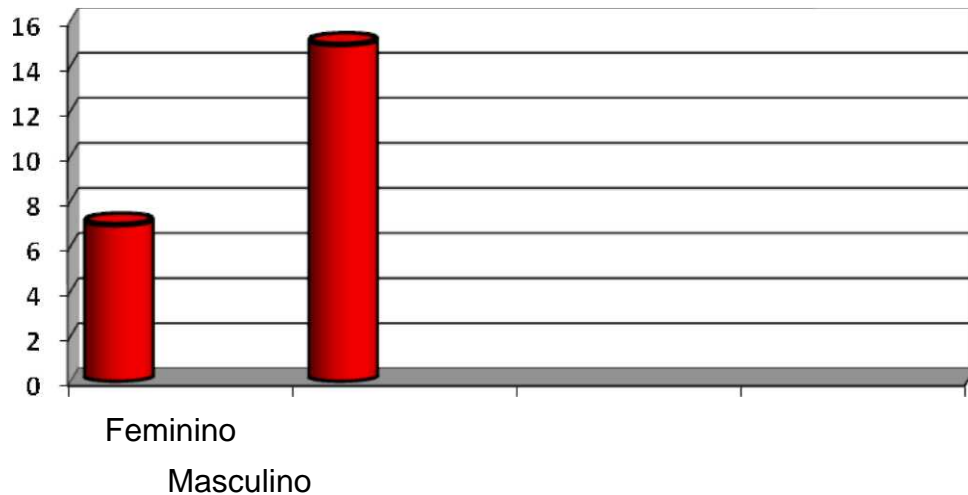
### 3.3 A "CASA DO MENOR DE DRACENA" NA ATUALIDADE

No início desta pesquisa, em setembro de 2009, encontramos na "Casa do Menor de Dracena" uma realidade muito diversa da descrita no capítulo anterior, que então ofereceu um breve perfil das crianças lá acolhidas, informações obtidas junto aos prontuários da entidade (sentença judicial, ficha de inclusão, dados sócio-econômicos e demais documentos sobre a criança). Encontramos apenas 22 crianças, entre 07 meses a 09 anos de idade, conforme demonstrado no gráfico 2.



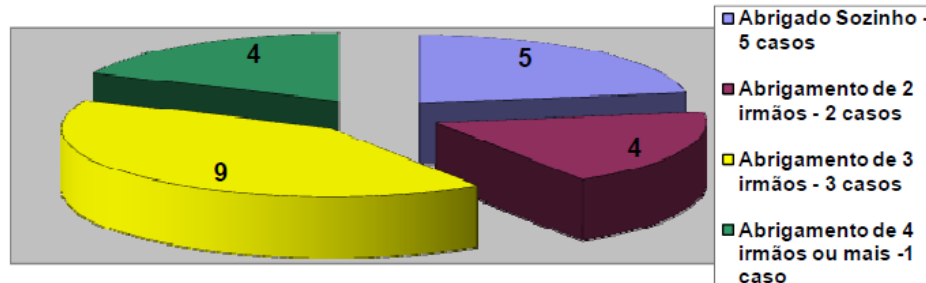
**Gráfico 2** - Idade das crianças acolhidas  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

O que se pode observar a partir do gráfico é que não há uma faixa etária predominante, mas a maioria das crianças encontra-se na primeira infância - assim considerada até os 05 anos de idade -, sendo 07 delas do sexo feminino e 15, do sexo masculino (gráfico 3).



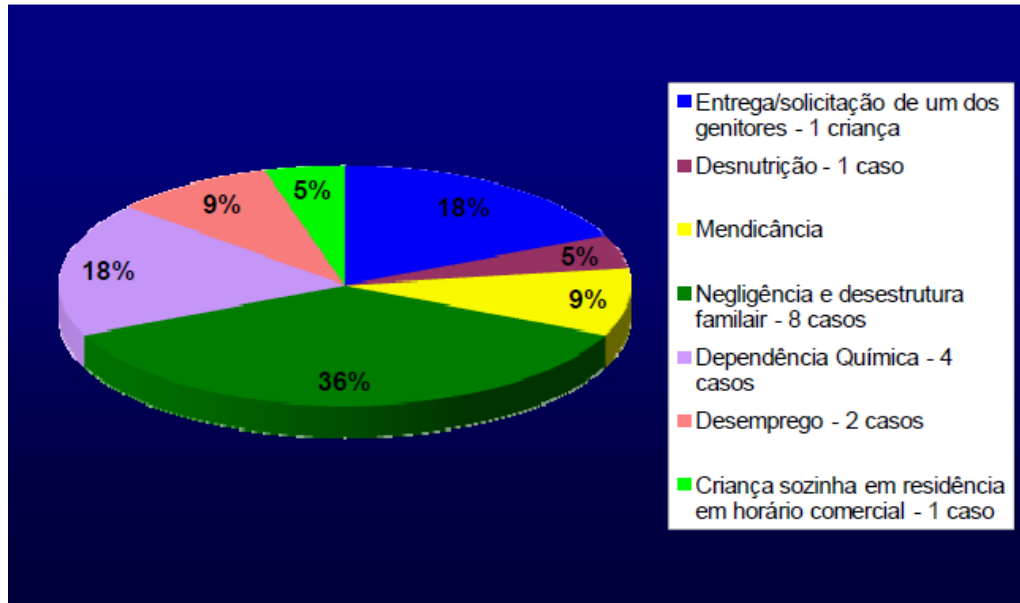
**Gráfico 3** - Sexo das crianças acolhidas  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

É possível ainda observar pelo gráfico que é significativa a incidência de grupos de irmãos acolhidos - GRAF. 4 o que nos remete aos princípios do ECA, de promover o não desmembramento de grupos de irmãos.



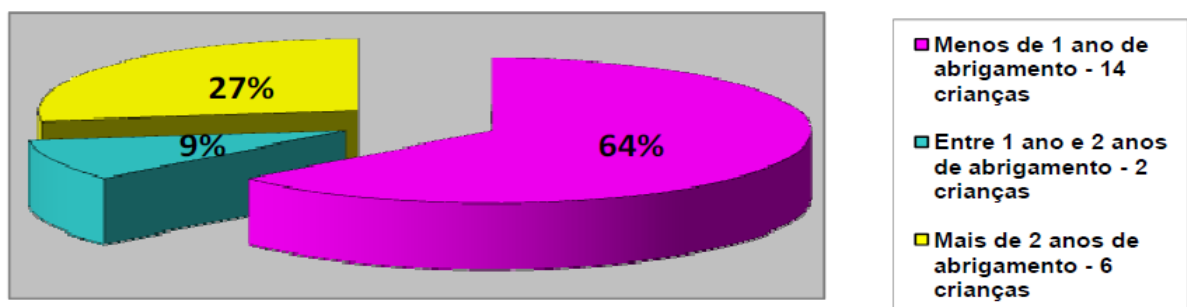
**Gráfico 4** – Grupo de irmãos acolhidos  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

A partir da análise do prontuário de cada criança, com ênfase nos relatórios emitidos pelo Conselho Tutelar, técnicos da Vara da Infância e Juventude de Dracena e da sentença oficial, pode-se verificar que, em geral, os principais motivos que levaram ao acolhimento institucional dessas crianças estão relacionados a fatores como negligência, dependência química dos genitores e problemas de ordem financeira; fatores apresentados no gráfico 5, abaixo:



**Gráfico 5 – Motivos do acolhimento**  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

O volume de crianças que permanece acolhida por mais de 02 anos pode ser considerado significativo (27%), porém não é alarmante. Isso nos sugere que o Sistema de Garantia de Direitos, que envolve a rede de atendimento, o Judiciário, Ministério Público, entre outras instituições, vem intervindo no sentido de reduzir o tempo de permanência delas na entidade, conforme constatado no GRAF 6.



**Gráfico 6 - Tempo de acolhimento**  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

Na visita à entidade pode-se constatar ainda que houve alterações na estrutura da entidade ao longo dos últimos anos. Passou-se a atender apenas crianças (0 a 12 anos incompletos) da Comarca de Dracena<sup>20</sup> e o número de vagas foi reduzido para no máximo 20 crianças, muito embora a entidade possua estrutura para atendimento de um número maior, em caso de necessidade. Além de terem sido inseridas no ensino regular, muitas delas atuam em atividades esportivas, lúdicas e artísticas regulares fora da entidade, como música e dança. Vale destacar que todas as crianças possuem plano de saúde particular, também custeado pela entidade. Houve ainda melhoria no que se refere à estrutura da entidade, como por exemplo a pintura das paredes e a implantação da brinquedoteca e da biblioteca.

Essas informações foram fornecidas pela equipe de profissionais da entidade, pelas técnicas (assistente social e psicóloga) da Vara da Infância de Dracena e da diretora técnica da DRADS; as fotos reforçam essas mudanças.

A Figura 12 apresenta a nova fachada da entidade, depois de uma reforma que aconteceu no ano de 1995, justificada pela necessidade de melhorias estruturais para o atendimento as crianças; tentativa de ir de encontro aos padrões e normativas estabelecidas pelo ECA.



**Figura 12-** Fachada atual da entidade

**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

---

<sup>20</sup> A comarca de Dracena abrange os municípios de Dracena e os distritos de Jamaica e Jaciporã, e de Ouro Verde.

Nas fotos apresentadas a seguir, podemos observar as medidas que visaram à redução da capacidade de atendimento: o berçário (FIG. 13) passou a ter apenas 10 berços para atendimento a bebês e crianças pequenas até 02 anos; na ala feminina (FIG. 14), das 50 camas existentes (como demonstrado na FIG. 9, p. 74) apenas 08 delas estão ocupadas; a ala masculina foi desativada pelo fato de ser distante da feminina, fator que dificultaria os cuidados a serem dispensados, principalmente no período noturno - com isso, outro cômodo menor foi dispensado para os meninos. Outro detalhe que se pode constatar através da foto é a existência de brinquedos e de cômodas ao lado de cada cama. Contudo, um outro dado apresentado pela coordenadora da entidade - em entrevista realizada em setembro de 2009 -, é que a entidade não possui uma política de atendimento individualizado, sendo assim as roupas, calçados e brinquedos são utilizados de modo coletivo. Enfatizou ainda que quando as crianças são acolhidas, os pertencem que trazem consigo são guardados e depois entregue no momento do desacolhimento institucional.



**Figura 13** - Berçário  
**Fonte:** Casa do Menor De Dracena



**Figura 14** - Ala feminina  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

Após a referida reforma, a entidade passou a contar com um *playground* ao lado de seu pátio interno, como demonstrado na FIG. 15, o que indica uma maior preocupação com o brincar.



**Figura 15** - Área de lazer  
**Fonte:** Casa do Menor de Dracena

Segundo a diretora da Casa do Menor, atualmente a entidade busca atuar dentro dos princípios estabelecidos pelo ECA, pois foram contratados uma psicóloga, uma assistente social e uma nutricionista, todas com carga horária de 20 horas semanais. Conta ainda com uma diretora e um auxiliar administrativo, oito educadoras que trabalham em sistema de escala (oito horas), um zelador, uma cozinheira e uma faxineira.

Ao analisarmos o processo de transformação por que passou a entidade a partir da entrada em vigor do ECA até os dias atuais, procuramos compreender, a partir das falas dos entrevistados, como é possível que após 20 anos de promulgação da legislação ainda há entraves à sua plena operacionalização.

Apresentamos nossas reflexões organizadas em quatro categorias básicas: a reflexão dos entrevistados sobre o conflito imposto pela promulgação do ECA; a concepção de entidade de acolhimento dos entrevistados; a concepção de entidade de acolhimento (abrigo) da comunidade de Dracena, a partir das impressões dos entrevistados e, por fim, a concepção dos entrevistados sobre o próprio ECA.

### 3.4 A PROMULGAÇÃO DO ECA E A INSTALAÇÃO DO CONFLITO: A CRISE DO MODELO

A realidade atual da "Casa do Menor de Dracena" é fruto de um conflito que não ocorreu de forma sutil, nem rápida e, ao que tudo indica, ainda não chegou a um termo final. A passagem das ações desenvolvidas sob a égide do Código de Menores e da política para a área, para as ações embasadas nas propostas contidas no ECA, foi permeada de resistências que perduram até os dias atuais.

Segundo Rizzini e Rizzini (2004), enquanto o Código de Mello Matos tinha por objetivo realizar o controle dos delinquentes e abandonados, o Código de Menores, de 1979, pregava, de acordo com Volpi (2001), a doutrina da situação irregular, delegando e concentrando nos juízes a decisão sobre a vida dos menores "em situação irregular". Os entrevistados reafirmam a vigência dessas proposições no cotidiano da entidade "Casa do Menor de Dracena": [...] o Código de Menores,

ele tinha uma postura repressiva. Tratava o menor como infrator. Até fazia aquela distinção de menor regular, em situação regular, etc e tal. (D 11).

Quando de sua fundação, a Casa do Menor de Dracena seguiu os preceitos do Código de Menores e dos valores sociais vigentes, sendo construída longe do centro urbano e, portanto, longe dos olhares da comunidade. Durante todos esses anos, o número de crianças e adolescentes acolhidos ultrapassava cem. O alto índice deveu-se à necessidade de reforçar não só a idéia de que algo estava sendo feito por essa faixa etária da população como também fortalecer a importância da entidade junto à comunidade de Dracena e região. Todas as ações voltadas para as crianças foram desenvolvidas dentro da entidade, não sofrendo, portanto, nenhum tipo de socialização:

Eles consideravam eficiente ter um grande número de crianças internas, que lá elas estariam melhor do que em suas casas, e que era interessante ter um grande número de crianças internadas. [...] Tivemos resistência de toda parte, na questão de mudança de prédio, de mudar a faixa etária. Esse modelo, arquitetura de ter um grande espaço, é uma questão muito fria, e a gente foi trabalhando isso ai, mas eles resistiram, e resistem até hoje de ter pequenos lares próximos a realidade das crianças. Você vê a localização desse internato (era o nome da época), era tudo fora da cidade, então atendida uma população excluída mesmo, até no prédio, na localização era excluída. Não iam para a escola na comunidade, estudavam lá, tinham pouca inserção na comunidade, e isso tudo só começou a mudar após o ECA. Com o ECA, a gente começou a trabalhar, para a criança ir para comunidade, estudar na comunidade, projetos sociais, enfim ai teve todo um trabalho que eles começaram a sair, mas era tudo muito interno. Hoje eu creio que já abriu um pouco. (D 10)

Para Goffman (1974) as instituições totais são definidas pelo grande número de pessoas residindo juntas e, ao mesmo tempo, separadas da sociedade, com uma vida fechada e formalmente administrada. A partir dessas considerações do autor, podemos dizer que a "Casa do Menor de Dracena" atestava esse modelo.

Com o advento do ECA, além da mudança da terminologia - de "menor" para "criança" e "adolescente" -, passaram a ser compreendidos como sujeitos de direitos, o que é evidenciado na fala a seguir:

Porque se antes a criança e adolescente era vista como delinqüente e marginal, ampliou para uma outra perspectiva, de direito, para que as potencialidades dessa criança e desse adolescente fossem oportunizadas. (D 07)

A comparação entre os dois paradigmas, antes e depois do ECA, pode ser claramente identificada nas entrevistas:

Então mudou muito essa questão de enxergar o trabalho com criança e adolescente enquanto direito, proteção social integral. Eu vejo essas mudanças. São mudanças para melhor. E assim, antes no Código só se via a criança pobre, depois com o ECA já se considerou a criança e o adolescente de uma forma geral, dentro das políticas, independente da renda financeira. E a proteção passou a ser não só para as crianças pobres, mas para todos de uma forma geral. (D 10)

Um dado que emerge no depoimento a seguir, é que o ECA surge com a participação de movimentos populares e com a concepção de criança como sujeito de necessidades, não só concretas - alimentação e vestuário, por exemplo -, mas também no âmbito da saúde, educação, lazer e socialização; nascendo assim à doutrina de proteção integral:

[...] mudou a nomenclatura, crianças e adolescentes, e eles passaram a ser sujeitos de direitos, que até então não eram, pelo Código de Menores, o Estado estava ali para tutelar a família, que não interessava a condição e porque aquela família chegou naquele estágio. Não se pensava que era ausência de políticas públicas. A família sim era considerada como culpada, então vamos recolher, através do Código de Menores, os meninos que não tinham condições, não era culpa do estado, quase que culpabilizando a família por aquele momento que vivenciava. Já a partir da Constituição de 1988 já iniciam as mudanças para a criança e o adolescente e o ECA veio coroá-las. Tiveram várias mudanças importantes, a criança e o adolescente visto como cidadão e outras mudanças, no Código de Menores, por exemplo, eu sinto que ficou uma coisa fechada, de Lei. Já no ECA houve a participação dos movimentos populares, a criança sendo observada, seus direitos, direito a saúde, então passa a ter os direitos, acho que teve uma grande evolução, talvez precise de mais, a gente sempre quer mais. (D 02)

Contudo, a operacionalização e efetivação dessa política nas entidades de atendimento à criança e ao adolescente, embasados nas premissas e princípios elencados no ECA, constituiu-se em um grande desafio:

Quando eu cheguei em Dracena, esse abrigo abrigava criança pobre, e tinha mais de cem crianças, e depois que aconteceram os desabrigamentos dessas crianças em função do ECA, de estar encontrando essas famílias, de estar retornando (D 10)

Alguns entrevistados fazem ainda menção ao perfil das crianças e adolescentes institucionalizados quando de sua fundação: as internações das crianças estavam relacionadas, em sua maioria, a questões de natureza econômica e a violência em suas multi-facetas:

Tinha muitas crianças abrigadas na Casa do Menor, mas eram outros estilos. Era mais econômica, que não tinham condições de ficar. Hoje para se tirar uma criança (da família) a gente pensa muito mais, não só na econômica, porque dá para as políticas encaixarem aqui ou ali, e antes não tinha isso. Então era mais aquela situação de agressividade, de violência doméstica, abuso, ou de violência psicológica, de a criança não poder falar. Hoje mudou o perfil, e tem a droga também, que tá num ponto que tomou conta. (D 01)

Como afirmado anteriormente, o número de crianças institucionalizadas era elevado, fato que corrobora os preceitos do Código de Menores, em que o alvo da ação do Estado eram as crianças e adolescentes oriundos de famílias pobres, o que os tornava passíveis de institucionalização, segundo Rizzini (1995):

Naquela época a finalidade era acolhimento, a proteção nas situações em que os pais ou familiares não tinham condições ou mesmo aquelas famílias que entregavam. E aí, eu não sei como era o processo de adoção naquele tempo, que não era pelo estado, era tudo se eu tinha uma madrinha então você pode cuidar do meu filho, e há aqueles que não puderam contar com essa sorte, e ficaram a mercê de quem pudesse ampará-lo. (D 07)

Com a alteração da Legislação, em 1990, por conta da substituição do Código de Menores para o ECA, a política de atendimento foi sendo gradativamente transformada a partir das imposições legais e normativas gerais

aplicadas por organismos, como os conselhos de direitos e as políticas públicas. As entidades de atendimento passaram então a ser pressionadas para alterar suas ações adequando-se à nova política de atendimento proposta pelo ECA, o que não ocorreu tranquilamente. Durante esse período de transição, a "Casa do Menor de Dracena" apresentou resistências; dado verbalizado nas falas transcritas abaixo:

A gente encontra resistência da diretoria e dos funcionários e é o que a gente encontra na Casa do Menor. Se você perguntar se a Casa do Menor cumpre totalmente o ECA, não cumpre, depende muito da abertura da diretoria, do técnico que está dentro da entidade de ir cavando espaços, porque não é fácil, tem que ter postura e visão para o cumprimento dessas necessidades. E eu vejo que nas questões da criança e do adolescente, sempre faltou na Casa do Menor um profissional que tivesse essa visão, e essa questão da abertura. Porque a Casa vem de mais de 40 anos naquela visão que a criança tá aqui somente para cuidar, porque a mãe não cuida. Não pensa nessa distinção de interagir com a sociedade, e a visão do próprio técnico também interfere na caminhada dessa melhoria da qualidade e de atingir as propostas do ECA e do cuidado com as crianças. Eles estão simplesmente colocando as crianças lá para receber o cuidado, como se a vida fosse restrita a isso. (D 05)

Olha, teve bastante resistência, e tem até hoje, nós trabalhamos com isso ainda. Até porque as pessoas que estão a frente destas instituições tiveram uma outra educação, viveram em outro momento cultural, político e econômico, e eles trazem com eles os seus valores. Houve bastante resistência, mas conseguimos avançar. Ainda hoje ainda tem essa resistência [...] O que complicou a mudança da visão da culpabilização para aos direitos são os valores [...]. Tem muitas coisas para estar adequando, que precisam ser trabalhadas, principalmente por ter sido fundada num período de ditadura e Código de Menores, e como eu disse quem dirige essa entidade vivenciou toda essa época e eles trazem isso com eles e isso é muito duro de quebrar. (D 10)

A partir desses depoimentos, pode-se apreender que a concretização das alterações foi dificultada, num primeiro momento, pela concepção da diretoria e dos profissionais que então atuavam na entidade. Outro entrevistado, porém, chama a atenção para a natureza filantrópica da entidade:

Só que ali, infelizmente, esse abrigo, a mantenedora desse abrigo, que é uma Sociedade Maçônica, eles são bem radicais, tem que ser do jeito que eles querem, então é bem difícil as mudanças. Para começar do tamanho do abrigo. Eu sempre bato, se eles querem lá, tudo bem, eles podiam construir casas, um lar, com casal cuidando, pais sociais, ou uma mãe social, dividir em faixas etárias,

adolescentes, pequenas casas, com os pais ou só a mãe social, com participação na sociedade, igreja, escola, creche, clube, como qualquer outra criança que tenha esse direito. Mas não pode ser de modo autoritário, porque tudo que vem assim é difícil, mas a gente não pode desistir. A gente sabe sim da necessidade de se ter um local, mas esse modelo que está aí, a gente quer batalhar por outro modelo. (D 02)

Como se pode verificar a partir das considerações de D 02, os preceitos ideológicos, as concepções sobre atendimento e formas de atuação são rígidas, com pouca abertura para mudanças; fatores que dificultam a ação e a efetivação dos preceitos estipulados pela nova legislação, o ECA:

Até houve uma época que nós conversamos com uma diretoria da instituição, havia o interesse e a iniciativa em construir três casas lá, com famílias para receber essas crianças. E você exigir dessa diretoria é complicado, é duro colocar a colher nessa questão, não é que estou me omitindo, porque quer queira ou não as crianças têm toda a estrutura, no plano arquitetônico a entidade é perfeita, muito bem construída. Exigir que não quero essa e sim uma casa é complicado. (D 09).

O depoimento acima coloca mais uma questão relevante no que diz respeito aos limites de intervenção do Estado na gestão de entidades privadas. O poder público não faz exigências a essas entidades, visto que colaboram para a execução das Políticas Sociais, através de parcerias, convênios entre outros arranjos comuns aos processos de terceirização do atendimento. O mesmo depoimento evidencia a contradição que envolve todos os demais: estrutura arquitetônica é perfeita, mas inadequada quanto à legislação. Eis o que fica: o conflito ainda hoje persiste.

### 3.5 A CONCEPÇÃO DE ENTIDADE DE ACOLHIMENTO DOS ENTREVISTADOS

Para melhor compreender a resistência, se assim se pode dizer, para a implantação do ECA, lei promulgada há 20 anos, entendemos ser necessário

aprofundar a concepção de entidade de acolhimento e/ou ou abrigo a partir do depoimento dos entrevistados<sup>21</sup>.

O IEE-PUC/SP (1993) definiu abrigo como um lugar que oferece proteção, um lugar alternativo de moradia provisória, mas dentro de um clima residencial e que, segundo Silva (2004), deveria pautar-se num atendimento personalizado, sobretudo, àquelas crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e que, por isso, tiveram que se afastar temporariamente da convivência familiar.

Os entrevistados quando perguntados sobre como seria um abrigo ideal, as respostas foram diversas:

O abrigo dos meus sonhos é aquele que não abrigasse nenhuma criança. Um prédio imenso, com toda equipe preparada pra receber, mas que passasse ai dias e não chegasse nenhuma criança. É sinal que todas estariam inseridas na sociedade, e não estariam em condições de risco. Então esse é meu abrigo dos sonhos, de portas abertas, mas só com os profissionais lá dentro, sem nenhuma criança. (...) um abrigo, uma instituição que se assemelhasse o quanto possível da casa, dessa criança. Que tratasse ela como sujeito de direitos. Com a individualização, com as regras. Que tratasse ela como sujeito de direito, e que chegasse mais próximo da vida que ela teria se estivesse na presença do seus pais, dos teus irmãos. (D 11)

Para a maioria dos entrevistados, a entidade dos sonhos é aquela que se adequa ao modelo proposto pelas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), isto é, que atende pequenos grupos e é muito próximo do lar de uma criança; como a proposta das Casas Lares, que se apresenta nos depoimentos a seguir:

Olha, seria uma casa mesmo, uma casa, quarto, sala, cozinha [... ] ter mais pessoas cuidando, mas assim com espaço para lazer, recreação, mas que não fosse aquele negócio imenso, e que tivesse uma coisa assim acolhedora mesmo, de casa. Que passasse a impressão assim "olha eu estou numa casa, tem um quintal para brincar, tem pé de árvore". Que tivesse pessoas ali, mas meio que mãe mesmo, vamos sentar, vamos brincar, vamos ler um livro, quem vai contar história hoje. Sabe um negócio de mãe que chega em

---

<sup>21</sup> A partir da Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009, assumiu-se a nomenclatura de acolhimento institucional, sendo necessário destacar que esta alteração ocorreu durante o processo de coleta de dados desta pesquisa.

casa no final da tarde e tá ali com os filhos e tá brincando. A casa que acolhe essas crianças, esse seria o real papel, de acolher, e acolher como uma família, que cumprisse um pouco esse papel. (D 05)

Eu acredito em abrigo tipo em uma casa, uma família, uma família acolhedora, que agora se fala bastante em família acolhedora [...]. O abrigo dos meus sonhos seria pais sociais, educando por um determinado período em que a família está sendo reestruturada, aquelas crianças como filhos, filhos com seu cantinho, seu horário, participando, mesmo bebê já pode ir para a creche socializando com as outras crianças como as outras crianças da comunidade. (D 02)

Eu gostaria muito que fosse uma casa de passagem o mais rápido possível, menos permanente, que menos tivesse rupturas né. (...)Eu fecharia todos (risos). Apesar que a gente sabe que é um mal necessário. Só que poderia ser mais estruturado. Por exemplo: a criança que a gente vislumbrasse que logo voltaria para a família, que tivesse maior participação da mãe, que ela pudesse dar um banho lá na criança, que pudesse ter mais momentos com essa criança, sem visitas vigiadas, que ficaria numa casa, não nessa casa. (D 01)

Relacionando essa concepção mais geral de abrigo com a realidade específica da "Casa do Menor", alguns entrevistados acreditam que o abrigo tem a função de:

[... ] abrigar crianças em situação de risco extremo mesmo, para cumprir o ECA também. A Casa do Menor ela é muito antiga, a muito tempo foi criada, e nessa função mesmo de acolher crianças em situação de extremo risco pessoal, social, entre outros. (D 05)

Então, a gente teve proposta para a diretoria que se fizesse lá um centro profissionalizante ou para adultos, ou família, e que se procurasse casas menores no centro da cidade, igual ou que se assemelhasse a lar dessas crianças, para que eles ficassem menos no *apartheid* social. Mas num modelo de casa, em que cada um tivesse um casal residindo lá, mas também com a necessidade dos profissionais, mas esses casais também devem ser muito bem treinados.[...] Eu sou a favor de vir para o centro e alugar uma casa. (D 10)

Já outro entrevistado resgata a necessidade do abrigo e chama a atenção para a necessidade de a entidade de acolhimento suprir as lacunas também relacionadas ao afeto:

Abrigo é uma palavra bonita, que abrigar eu entendo como você acolher, você por debaixo das suas asas, no sentido da palavra. É isso que realmente deveria ser né [...]. Mas o abrigo a gente sabe

que na verdade trabalha com forças institucionais, e as pessoas que estão no abrigo tratadas, e foram e tiveram falta de carinho, tanto que estão ali. Só que ao meu ver, eu acho que é um negócio meio profissional ainda, ainda, falta o vínculo afetivo. Nada em critica a quem ta trabalhando, não é isso. (D 06)

As entidades de acolhimento são necessárias para a efetivação do ECA e para a proteção das crianças e dos adolescentes. Para tanto, de acordo com Simões (2009), o atendimento deve estar embasado no Plano Individual de Atendimento, que se estabelece por um atendimento inicial e depois, por meio de um estudo social, a elaboração de um diagnóstico.

De acordo com Mello (2004), uma entidade de acolhimento deve se assemelhar a um lar, devendo o atendimento ocorrer em pequenos grupos; modelo almejado pelo entrevistado D 05, que também chama a atenção para a forma impessoal como se dá atendimento na entidade, que passa longe das necessidades afetivas da criança:

Na Casa do Menor eu vejo isso, a criança vai lá, vai na escola, criança tem que tomar banho, criança pode brincar um pouco no parquinho, e criança tem que dormir a noite, ter uma cama aconchegante e limpinha pra poder dormir num ambiente. É isso, se restringe a isso. Tem que brincar, manda pra creche. Vai pra creche que lá tem a professora, tem isso e tem aquilo que vai fazer a função. Ai volta da creche é o horário do banho, horário da janta, e fica ali um pouquinho vendo a TV, todo mundo sentando, e a monitora ou a babá, sei lá como eles chamam, sentada olhando para que ninguém se agrida, não briguem, para separar briguinhas de crianças, mas não tem uma proposta ou ação dirigida para essa criança. Não existe um elo [...] eu acho que ficou mais frio ainda, acaba apenas cumprir um papel e ponto final. Funciona mais ou menos como a gente no nosso serviço, vou deixar esse papel aqui hoje e amanhã eu acabo esse serviço. (D 05)

Um outro ponto que mereceu destaque dos entrevistados está relacionado com a necessidade de garantir a individualidade das crianças:

Então quando você não tem as coisas para se identificar, as cores que você gosta, que tipo de roupa você gosta, eles não tem isso aqui, eles não tem, eles não sabem quem eles são, eles não tem escolha. Muitas vezes eles não querem aquela roupa, mas pergunta tá bom, e eles falam tá, mas eu acho que não tá. Eles não tem os brinquedos deles, eles não tem a roupa deles, para falar isso é meu [...]. Acho que poderia ser melhor [...] proporcionando melhores momentos para as crianças, a individualidade deles, acho que isso influencia muito no psicológico deles, por que assim é nas suas

coisas que você passa a saber o que você gosta e o que você quer para você [...]. Eu acho que isso ia fazer eles se identificarem com o que eles gostem ser mais seguro, isso é meu. Pode ser algo que não tem valor para ninguém, mas isso é seu e tem valor para você. E com isso acho que eles passariam a cuidar mais das coisas. (D 03).

Outra entrevistada discorre sobre a mesma questão e expõe as dificuldades da entidade em incorporar esse tipo de discussão:

Tanto é que a gente questionou, lá na Casa do Menor, o que é meu, eu não tenho nada, nem a minha roupa eu tenho. Então até a gente sugeriu para coordenação que anotasse que fizesse alguma coisa, mas ela colocou uma série de dificuldades nisso. Mas assim, quando eu venho para o abrigo Casa do Menor, eu perco tudo, até a minha roupa, o meu brinco, a minha presilha, porque é de todo mundo, não é meu, eu não tenho nada, eu perdi. E aí ocasiona aquelas brigas por que se eu tava vestindo aquela roupa hoje e amanhã ta com o outro, e o outro rasga aquela roupa, ou ta sujando uma coisa que eu gosto tanto, e o outro ta e não ta cuidando, e se eu gosto tanto eu acabo cuidando mais. (...) perdeu tudo, porque além de ter perdido os vínculos de família e essas coisas, vai pro abrigo e perde tudo, o brinquedo, ela não tem o que é meu, esse brinquedo é meu, é de todo mundo (D 05)

No documento intitulado *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes* (2009) está firmada a necessidade não só do atendimento personalizado e individualizado, com ações de qualidade, com também o respeito à individualização, tanto de objetos pessoais quanto de registros que colaborassem para o registro da história de vida de cada um. Quanto à entidade, um entrevistado afirma: "A individualidade é algo fundamental, mas que nós sabemos que lá não ocorreu, tudo é coletivo" (D 10).

Nas visitas à entidade, pudemos observar que existem três cômodos grandes, sendo um reservado para guardar os sapatos, outro para guardar as roupas e, um terceiro, para os brinquedos. Assim, quando a criança precisa ser vestida, uma funcionária vai até ao quarto e escolhe o que ela deverá vestir, o que demonstra que a preservação da individualidade, elemento importante no processo de sua socialização, não é respeitada. Essa discussão é apresentada por um dos entrevistados, que demonstra preocupação:

Cumpra a função de abrigar, e não de acolhimento institucional como está na lei hoje. Não de manutenção da identidade de cada criança,

na socialização destas crianças. Isso fica a desejar E essas crianças são prejudicadas, porque só tem crescimento emocional quando você convive em sociedade, e essas crianças que estão abrigadas lá estão crescendo sem os outros. Elas vivem separadas, segmentadas, e o que vai ser quando sair de lá? O mundo não é segmentado, separado. Eles vão saber como viver nessa sociedade? É nessa socialização que a gente aprende a conviver com os outros, a se portar na casa dos outros. (D 01)

Em uma outra entrevista podemos observar a mesma preocupação:

O abrigo ideal deve oferecer o acesso dessa criança na vida, em socialização. Só que a gente sabe que isso não acontece, é mais restrito, ou por falta de vontade, ou por falta de equipe técnica para sensibilizar que precisa, que não é que tá abrigado que precisa ficar entre quatro paredes. Por mais que receba os devidos cuidados, não é a mesma coisa. (D 07)

Os problemas da falta de individualidade apresentam-se também na discussão sobre a necessidade de alteração da rotina institucional; tema abordado no depoimento que se segue:

Eles não têm direito de escolha e eu acho que isso é uns dos fatores principais para ser feliz, a escolha, você só é feliz quando você tem o que você quer. **Eles tem tudo de bom, mas não necessariamente o que eles querem, acho que está aí a diferença.** Eu acho que como eles vem pra cá em uma situação de quase nada, quando eles vem pra cá, eles acabam achando que está tudo bem, mas não está bem, só está bem porque eles não tinham nada. Mas o que eles não sabem é que na verdade tinham muito, porque querendo ou não eles tinham a liberdade de ir e vir, que aqui não tem. [...] eles não tem essa escolha, nem do que eles vão comer. Aqui é diferente. Não tem acesso a geladeira, abrir e pegar água na hora que quer. Falta a escolha e isso é devido ao grande número de crianças. Eu acho que a pior parte mesmo que leva ao sofrimento é não ter o que quer, não ter o direito de escolha, não ser dono das pequenas coisas aqui dentro, porque isso é importante. (grifo nosso, D 03).

A partir desse depoimento, pode-se observar que a fala do entrevistado é dúbia, ainda que ponha à mostra um olhar crítico em relação à rotina das crianças. Ao valorizar a falta de liberdade das crianças, o entrevistado reforça a idéia de que a entidade, por outro lado, proporciona-lhes cuidados, o que demonstra a fragilidade na incorporação de alguns princípios contidos no ECA, relacionados ao direito à liberdade, à dignidade e ao respeito; outro depoimento intensifica esse fator:

[...] quando passo ali na frente, eu sempre penso, é uma coisa muito grande, parece que se perde, e eu sinto uma certa, sabe quando você sente uma certa tristeza de olhar para aquilo, "gente tem

criança ai dentro, tem gente", não é uma casa, o próprio prédio te passa essa impressão, não parece que tem criança. Quando você sai da parte da diretoria, do escritório, não dá para imaginar que se tem criança. Agora quando você passa para o outro lado, abre a porta que dá acesso a essas crianças eu fico me perguntando onde estão essas crianças. É tudo muito arrumadinho, tudo muito limpinho, onde estão essas crianças. Assim, como essas crianças interagem com esse próprio espaço que é delas, não interagem né, porque é tudo certinho, tudo no lugar, você sobe e os quartos tudo arrumadinhos. E a gente sabe que casa não funciona assim. Casa que tem criança você arruma, daqui cinco minutos ela pula na cama, liga uma TV, espalha um brinquedo, e lá você não vê isso. (D 05)

Segundo se pôde apurar a partir de conversas com os profissionais que lá se encontram, as crianças, antes da contratação de uma assistente social, que só ocorreu em 2008, saíam apenas para ir ao médico e as em idade escolar, para estudar. Atualmente, no entanto, alguns avanços ocorreram, já que as crianças são autorizadas a participar de projetos sócioeducativos; a elas são oferecidas aulas de música e esporte, em escola particular na comunidade; foi instituído o respeito à religião de cada criança, sendo possível a saída das que são católicas para a missa aos domingos, além de quinzenalmente realizarem "pequenas saídas", como tomar um sorvete.

Essa percepção está contida somente em parte dos depoimentos. Um dos entrevistados avalia a entidade positivamente no que diz respeito ao aspecto da garantia do direito à individualidade e ao estímulo quanto à socialização, o que denota uma concepção de entidade de acolhimento distinta da dos demais.

Em todas as correições que fiz neste abrigo, que já somaram um total de três, talvez pelo fato dessas serem pré agendadas, sempre encontro as crianças brincando. Assim sendo, não vejo a socialização destas crianças como modo negativo ou que esta esteja sendo prejudicada. Não se pode de maneira alguma verbalizar e afirmar que tais crianças não usufruem de socialização, visto que a grande maioria estuda, e a socialização deve e ocorre também dentro da escola. (D 08)

Outro entrevistado também avalia como positiva a política de atendimento adotada na entidade "Casa do Menor":

Em relação ao abrigo de Dracena só tem as melhores referencias e informações, que todas as crianças abrigadas estão bem cuidadas, e que sem dúvida o abrigo cumpre seu papel determinado no Estatuto da Criança e do Adolescente. (D 09)

O mesmo depoente, no entanto, ressalta em outro momento a sua aflição

Ali parece coisa de filme, ali da essa impressão de algo ruim, por ser uma estrutura muito grande, tem duas alas muito grande, uma ala direita que é um quarto enorme, lembra os filmes onde as crianças eram mal tratadas. (D 09)

A percepção de que a entidade de acolhimento constitui-se em um espaço que se centra nos cuidados básicos, como alimentação, saúde, vestiário, e higiene, está relacionada à concepção de fundo higienista. Segundo Marcilio (1998), a partir do século XIX a medicina passou a ter papel fundamental na concepção de atendimento à infância desvalida, já que os atendimentos visavam a construir um "bom homem" para o trabalho; consideração que corrobora a ótica higienista. Em alguns asilos para menores as crianças desvalidas, após instruções simples e formação cívica, eram capacitadas e assim habilitadas para servir aos interesses do governo, em trabalhos braçais. Entretanto, segundo Lodonõ (2004), o objetivo dessas instituições era, sobretudo, a educação moral, a prevenção ou regeneração e o sentimento de amor ao trabalho.

Já Àries (1981) afirma que as instituições foram constituídas para educar (aquelas que possuíam famílias) e cuidar (daquelas desprovidas de cuidados) das crianças. Essa concepção ainda é muito presente no ideário da população em geral, o que conduz, ao nosso ver, ao conflito entre a entidade gerar, simultaneamente, sentimentos positivos e negativos, como também se poderá verificar nos depoimentos com a população do município, a seguir.

### 3.6 A CONCEPÇÃO DE ABRIGO DA COMUNIDADE DE DRACENA

A maior parte dos entrevistados apresentou uma concepção de entidade de acolhimento que nada tem a ver com o ECA:

[...] quando você faz um bem para alguém você faz um bem a você, mas aqui na Casa do Menor, eles recebem muitas coisas boas, mas recebem coisas que não tem utilidades nenhuma, que as vezes a impressão que se dá é que tudo que vir pra cá ta bom, porque eles

não tem nada, então tá bom demais, aí é onde fazem a faxina na casa deles, e o que não serve para eles, e que não serve para ninguém, mas como aqui não tem nada manda para cá. Acho que a visão delas é de muito tempo atrás, ficou marcado aquele abrigo e orfanato, e as pessoas assistem aqueles filme e acha que é daquele jeito até hoje. Que é assombroso, que não tem nada, que são tratados de qualquer maneira, que tanto faz como fez, em outras palavras que são judiados. (D 03)

Outro depoente reafirma essa idéia negando, porém, que criança é sujeito de direitos; princípio em conformidade com o ECA:

Acho que as pessoas olham para essas crianças não como sujeitos de direito, não como sujeito de direito a ter direitos, a ter direito a ser adotado, ter o direito de ser reintegrado na família, ter o direito de ir para um família substituta, ou por guarda, ou por tutela. Então as pessoas olham com a visão de dó. Então aquilo que não me serve, aquilo que é velho, a boneca que é velha pra minha filha não é velha pra aquela criança. Afinal pela situação dela uma boneca desse tipo tá muito bom. Ela nem nasceu pra ter boneca, se ela tiver uma boneca usada, faltando uma perna já tá de bom tamanho. Então eu acho que esse estigma, essa cultura da dó, da caridade, do assistencialismo. Essa coisa aí meio que permeia essa religiosidade, eu acho que é isso que faz com que as pessoas encarem aquilo, entre aspas, um mercado, tá! E vai lá, num domingo pra visita. Vai lá no domingo pra querer compra, entre aspas, uma criança, adota, enfim. Eu acho que é essa cultura da dó, que faz com você pegue algum que não te serve mais, e vai lá e de aquela coisa usada. (D11)

Já outro entrevistado reporta-se ao imaginário popular:

Eu acho que existe muito esse imaginário, de que as crianças que estão lá é porque a família é péssima, não tem jeito e que tem que ir para outra família. Eles não conseguem compreender que aquela família que está naquela situação não por culpa dela. O que será que levou? Eu sinto que elas não tem aquele parar e pensar o que levou a mãe daquela criança então, ou bem a entregar. Mas quem vê um bebê lá, acredita que a mãe não quis mais. Então eu acredito que no imaginário social eles acreditam que essas crianças estão lá ou porque a família não quer ou porque não tem condições de devolução, de devolver essas crianças para a família. Elas não pensam que muitas vezes o problema não está na família e sim na rede de atendimento a aquela família, a rede de que não foi eficiente. (D 02)

Outro entrevistado apresenta uma questão de fundamental importância, ligada especialmente à postura dos segmentos dominantes:

Acredito que o que houve um pouco de mudanças, nessas entidades, até por serem tocadas, em sua maioria por Lojas Maçônicas, por

clubes de serviços, é para dar um pouco de explicação, não seria essa palavra, para a sociedade, que eles estão fazendo alguma coisa, uma parte da sociedade, mais abastada, está fazendo alguma coisa pelos mais necessitados. Não acaba sendo alguma coisa que a sociedade, eu sempre senti isso em relação aos abrigos, não só aqui em Dracena, que a sociedade ajuda, se você pedir dinheiro, ligar, eles ajudam. Eles acham que estão fazendo muito, mas na verdade ninguém se envolve literalmente. Que é uma Loja Maçônica, todo mundo acha que é uma Loja Maçônica. (D 01)

Quanto às crianças que lá se encontram abrigadas, um dos entrevistados afirma que são vistas como mercadoria:

[... ] e que ainda não tem aquele sentimento de o que eu não quero pra um filho meu eu também não quero para aquelas crianças que estão lá. É como a gente ouvir das pessoas, ou que vão visitar que se interessam por crianças, pra adoção, é como se elas estivessem disponíveis pra escolha. Então eu quero adotar uma criança, ou quero fazer o bem, eu vou lá e vou escolher, eu quero a fulana ou a cicrana. Então assim, sabe uma perspectiva bem reducionista mesmo, de que como aquelas crianças que estão lá, qualquer coisinha que fizer para elas já é o suficiente e o bastante. Então se eu dou um brinquedo quebrado, "ah pra aquelas crianças tá bom, porque elas não têm nada, e entre o nada e alguma coisa é melhor alguma coisa". E ai assim, até algumas pessoas que querem adotar chegam pra gente e fala assim: "aquelas crianças ficam lá, eu queria poder, assim, ajudar, trazer pra casa". E a gente fica pensando, mas qual é o real significado disso. É por sentimento, ou para satisfazer uma necessidade própria. Tipo eu não tenho filhos eu vou lá e pego, mas aquela criança, não como um brinquedo, mas alguma coisa que vai complementar, satisfazer a necessidade dessa família. E não o contrário, será que eu estou a altura de ser uma mãe para aquela criança que está lá? Será que eu vou ter condições, não material, no sentido de cuidar, dessa criança? (D 07)

A respeito da estrutura física da entidade, os entrevistados ressaltam o que é veiculado na comunidade dracenense: "Aparentemente da à impressão de algo ruim, não é aconchegante. É algo que tá ali para abrigar mesmo, elas vão ficar ali, e não vão sair mesmo" (D 09). Outro entrevistado relaciona o espaço físico à história da entidade:

Que aquilo é muito grande [...]. Eu acho que até pelo tamanho dela a população se assusta e fica com a imagem do que será que tem lá dentro. Até pela história! A casa do menor chegou a abrigar mais de cem (100) crianças. Mas o fato é que ali já abrigou cem, cento e poucas pessoas e hoje aquele tamanho aquela arquitetura toda já não comporta mais! Mais eu acho que a gente vê da cultura da dó. A cultura da caridade. (D 11)

Outro entrevistado confirma que a imagem da entidade, de quando da sua inauguração, não se alterou para a comunidade local:

Hoje as crianças e nós todos estamos pagando pela imagem antiga. É difícil de desfazer essa imagem porque é um lugar fechado, que as portas estão fechadas, então assim, todo lugar que tem a porta fechada as pessoas perguntam o que acontece da porta para dentro (D 03)

Nem todos os entrevistados, porém, julga que a estrutura física seja um componente que prejudica o atendimento em conformidade com o ECA mas, por outro lado, conforme a percepção equivocada da comunidade sobre a entidade:

Em relação ao espaço físico, é de meu conhecimento o grande tamanho da instituição, verificada por meio das correições que realizo. Esta instituição é sim muito grande, mas que bom que possui todo este tamanho de estrutura e quiçá que todos os abrigos usufruíssem um espaço tão amplo quanto da Casa do Menor. Não vejo nenhum problema na relação tamanho da estrutura da instituição e quantidade de crianças abrigadas. (D 08)

Sobre a relação da comunidade com as crianças abrigadas, um entrevistado sugere que as crianças sofrem preconceito por parte da comunidade em geral:

Sofre, porque eles não tem uma vida, tem tudo de bom, mas não tem uma vida igual as outras crianças. E como já tem essa imagem, quando um filho não obedece, as mães falam para os filhos que vão mandar pra cá, eu já ouvi várias histórias dessa, como vou te deixar lá na Casa do Menor, porque a Casa do Menor na visão deles é o pior lugar para uma criança ficar. Então como fala isso para as crianças já, quando eles tem contato com alguma criança daqui, já associam que eles moram num lugar que não é bom, e se eles moram num lugar que não é bom eles não são bons também. E isso é automático, quando fala que é da Casa do Menor já olham para eles com olhar diferente. Outro dia fomos num clube e tinha uma senhora achando tudo muito lindo, mas quando disse que é da Casa do Menor mudou a atitude dela da água para o vinho, deve ter começado a passar mil e uma coisas na cabeça dela. Ela falou "ah é da Casa do Menor, eu achei que fosse de alguma escolinha" (sic) ai você vê que deve ter passado mil e uma coisas na cabeça dela. (D 03)

A partir dos depoimentos transcritos acima, pudemos constatar que a comunidade, de um lado, não percebe as crianças ali acolhidas como sujeitos de direitos e, por outro, possui uma ação voltada para uma postura caritativa. Além disso, persiste no imaginário de muitos dos entrevistados a concepção do maltrato, que pode ser justificado pela origem da política de atendimento; também uma visão

de caráter segregativo e que se repete ao longo tempo. Daí a realidade vivenciada hoje pela Casa do Menor, que sobrevive com o recebimento de doações e que, contraditoriamente, não gera o envolvimento da comunidade com a vida das crianças lá acolhidas.

### 3.7 A VISÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE O ECA

Para finalizar, resgatamos alguns depoimentos dos atores diretamente envolvidos com a formulação e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente do município de Dracena, a respeito do ECA:

O ECA é muito bom como lei, mas a realidade do mais é bem distante dessa lei, é uma lei de vanguarda, que trouxe várias mudanças. Mas que totalmente distancia dela, da realidade, foi feita por estudiosos, lei feita por pessoas que viam de outra maneira que a população em geral. Ta demorando, demorou um tanto para ser aceita, e agora de cinco anos pra cá que ficou mais fácil de ser entendida e compreendida. E conseqüentemente de ser aplicada. [...]. Enfim, é uma lei boa, mas falta, a realidade brasileira é muito distante da lei, e essa é a grande dificuldade da criança voltar, porque ela está abrigada com plano de saúde, é uma criança comendo comida adequada, tendo bons hábitos e bons modos, chega na casa dela é a mesma desestrutura, é a mesma situação. (D 09)

Outro entrevistado reforça essa mesma concepção:

Eu nesse tempo todo do ECA, eu acho que ele não funciona muito na efetividade e na nossa realidade [...]. Se fala muito mas sempre chega num ponto que não dá continuidade, é sempre trabalho de pedacinho, nunca se vê o todo da questão. Apesar de ele ser legalmente quase perfeito, ele não consegue se materializar. (D 01)

Alguns dos entrevistados analisam o ECA como um avanço e uma conquista para a sociedade: "[...] supõe-se que toda lei que venha é melhor do que a anterior em vigor. É necessário destacar que até com o advento do ECA, a justiça nunca foi morosa e que sempre se avalia que o que é melhor para a criança" (D 08). Outro entrevistado também apresenta uma percepção positiva acerca da Lei:

Assim, eu acho que foi um avanço o ECA, mas assim não dá para dizer também que na prática a teoria é outra. Assim avançou

bastante no meu ponto de vista, até porque assim, pelo menos a gente tem em lei resguardada os direitos. Se são concretizados a contento ou não, aí acho que é uma outra discussão, mas pelo menos a gente tem um respaldo legal. Mas e daí o que adianta estar no papel se não é efetivado? Mas aí que esta, acho que já foi uma conquista o estatuto, agora acho que é um outro movimento de luta, para que o que está estabelecido nesse estatuto possa ser concretizado, para que todos aqueles artigos a gente possa ver sendo efetivado. (D 07)

Num outro depoimento é possível identificar uma crítica mais direta ao ECA gerada, no entanto, pela incompreensão dos princípios que o embasam:

Acho ele meio complicado, esse negócio de lei, porque cada caso é um caso. No meu ponto de vista não dá para encaixar em todos os casos, tem coisas que se encaixam em uns e em outros não. Sei que ele é fundamental para nossa atuação aqui no abrigo [...]. Até porque eu acho que o ECA na parte das crianças vai bem, eu acho que deveria melhorar na parte dos adolescentes, eles deveriam ter mais acesso ao trabalho. Acho que eles deveriam ter mais deveres, porque no meu entendimento a lei poupa muito eles e interpretam tudo errado. (D 03)

O ECA preconiza que o acolhimento institucional deve ser excepcional e provisório, porém os entrevistados indicaram especial dificuldade em operacionalizar a Lei. Um entrevistado, por exemplo, antevê uma relação de conflitos entre as entidades de acolhimento e o Judiciário: "Eu não sei como funciona bem a justiça, mas a gente vê com a frequência que eles aparecem e pedem relatório, é muito pouco [...] aparece quando eles acham que é necessário" (D 03). Alguns entrevistados imputam ao Judiciário as dificuldades de operacionalização do ECA:

Os abrigos, até são capazes de cumprir. É uma pena que não depende deles. Depende do Poder Judiciário. E quando se fala em poder judiciário, se fala em lentidão, em morosidade. [...] Então, quando a criança chega no abrigo ela automaticamente fica no poder do poder judiciário. Então quer dizer o problema não é do abrigo. O problema é do poder judiciário. O abrigo abriga e desabriga a hora em que a autoridade competente manda, conselho tutelar, o poder judiciário. O problema é que lá nesses órgãos é que a coisa não anda, e não anda mesmo. (D 11)

Outros reclamam da pouca atenção dada pela equipe da Vara de Infância à entidade de acolhimento institucional que, muitas vezes, não responde às solicitações realizadas mediante ofício seja a respeito da situação processual de cada criança ou da avaliação a algum tipo de acompanhamento específico para membros da família:

Até porque a criança fica praticamente esquecida no abrigo. Não fica porque a gente fica sempre atenta, mas não são todos os Fórum que são assim, até porque o volume de trabalho é muito grande [...]. Permanente, imagina esse mundão, que tem fórum com milhares de casos de atendimento, deve ter diversos casos crônicos, e a entidade e o judiciário perde o controle.(D 01)

A frágil compreensão do ECA por parte de alguns atores do Sistema de Garantia de Direitos somada às dificuldades de operacionalização são alguns dos fatores que explicam o fato de, até o momento, a entidade de acolhimento resistir à plena implantação da política de atendimento preconizada pelo ECA. Destacamos, no entanto, que essa dificuldade de compreensão desses atores sociais constitui-se o reflexo da dificuldade de incorporação do ECA por toda a comunidade, uma vez que esses atores são parte da comunidade em pauta e, portanto, dela não apartados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A "Casa do Menor de Dracena" é uma entidade de natureza filantrópica que representa um marco no que diz respeito à política de atendimento à criança e ao adolescente no município de Dracena, Estado de São Paulo. Ela foi a primeira entidade de atendimento a atender crianças de 0 a 12 incompletos e até hoje mantém sua imponente estrutura física, acolhendo crianças em situação de vulnerabilidade, sendo conhecida por toda a população da cidade e de seu entorno.

Este estudo teve como objetivo compreender como se deu o processo de reestruturação da entidade a partir da entrada em vigor do ECA, e como a comunidade do município, em especial aqueles atores diretamente envolvidos com a formulação e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, compreendem essa entidade na atualidade.

Num primeiro momento, buscou-se construir um resgate histórico da política de atendimento à infância e à juventude no Brasil, tentando compreender como se deu a construção do conceito de infância ao longo do tempo, até a promulgação do ECA, que entende a criança e adolescente como sujeito de direitos. O que se pode perceber nesse extenso percurso é que o modelo de atenção à infância e juventude priorizou, ao longo dos anos, o atendimento às camadas empobrecidas da população, constituindo-se, assim, em ações especialmente voltadas às crianças e adolescentes pobres que, de alguma maneira, colocavam em risco a ordem social.

Essa concepção de assistência à criança e ao adolescente no Brasil tem início com o modelo importado da Europa, a "Rodas dos Expostos", passa pelos grandes orfanatos do início do século XX, de inspiração higienista, avança com o SAM, no período getulista, e se reproduz no modelo dos militares durante a ditadura. É somente com o ECA que se inicia a alteração dessa concepção.

Num segundo momento de reflexão procuramos discutir mais a fundo o ECA, suas propostas de alterações e desdobramentos no que diz respeito ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Também o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que visa à valorização da instituição familiar, por meio de diretrizes, metas e ações relativas à garantia da convivência

familiar e comunitária, foi matéria de análise. Com esse documento, pôde-se constatar que a política de atendimento a criança e adolescente propõe que o Acolhimento Institucional seja uma medida excepcional que deve ocorrer quando os mesmos tiveram seus direitos violados pelas mais diversas situações e, por isso, necessitam ser temporariamente afastados da convivência familiar. Matéria de discussão foi ainda o recente documento intitulado *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, que estabelece parâmetros para o funcionamento das entidades de acolhimento e orientações metodológicas para a sua atuação. A partir desse conjunto de documentos e leis que visam à proteção da criança e do adolescente é que tem origem a concepção desses sujeitos como sujeitos de direitos.

Num terceiro momento, a entidade Casa do Menor, o objeto de estudo desta pesquisa, tornou-se então o foco. Fundada em 1969, em plena ditadura militar, a entidade surgiu totalmente afinada com a concepção de infância e juventude estabelecida pela política de atendimento à área naquele momento histórico.

Analisou-se ainda como os principais atores da política de atendimento à criança e ao adolescente compreendem a entidade na atualidade, à luz das alterações propostas pelo ECA. A discussão foi precedida pela apresentação do perfil das crianças acolhidas na atualidade e na descrição das condições de atendimento da entidade.

A partir da investigação *in loco*, dos depoimentos recolhidos, os quais revelam a concepção dos entrevistados e da sociedade de Dracena sobre a Casa do Menor de Dracena, bem como a concepção dos entrevistados sobre o ECA, pôde-se constatar que, por ser a primeira entidade de atendimento à criança no município ela é considerada como um modelo de atendimento para aquela comunidade, podendo ser este, um fator complicador para a implementação da legislação relacionada a criança e ao adolescente em vigor.

Apesar disso, verificamos que a entidade alterou significativamente a sua organização desde a sua fundação: o número de crianças acolhidas que já havia chegado a mais de uma centena, está limitado a pouco mais de 20 (vinte); apenas cerca de 27% das crianças estão acolhidas há mais de dois anos, demonstrando que as ações desenvolvidas pelo Sistema de Garantia de Direitos e pela entidade de acolhimento vão de encontro com os princípios do ECA, não

desmembrando grupos de irmãos e reduzindo o tempo de permanência das crianças na entidade.

Pôde-se perceber ainda a mudança dos motivos geradores do acolhimento institucional, não sendo mais vinculados, direta e prioritariamente, à carência econômica, como quando de sua fundação. Atualmente, as crianças encontram-se institucionalizadas prioritariamente devido a fatores como negligência e/ou dependência química dos genitores, embora existam casos em que a questão econômico/financeira é determinante.

A entidade possui corpo técnico, porém o número de educadores ainda é insuficiente. Observamos alterações na rotina das crianças, que foram inseridas em atividades na comunidade. A estrutura física também passou por mudanças: implantação de *playground*, brinquedoteca e biblioteca, além de melhorias na pintura do prédio e em móveis. No entanto, apesar desses avanços ainda falta muito para que as ações desenvolvidas na "Casa do Menor de Dracena" se alinhe com a política de atendimento preconizada pelo ECA, pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária (2006), e pelas Orientações Técnicas para o serviço de Acolhimento Institucional (2009), visto que o atendimento ocorre em grandes grupos (e não em Casas Lares ou pequenos grupos como preconizado pela legislação), o corpo técnico ( e a carga horária realizada pelo mesmo) ainda é insuficiente diante da grande demanda de atendimento, e o espaço físico não se assemelha ao de uma casa, não havendo pequenos quartos para receber cerca de 4 a 6 crianças, como determinado na Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento Institucional.

Os principais problemas estão relacionados à falta de atendimento individualizado. Segundo os entrevistados, a entidade não favorece para as crianças ali abrigadas bases para a construção da individualidade, na medida em que não proporciona a elas o direito de escolha, de decidir o que vestir, o que comer, itens básicos para o desenvolvimento da individualidade.

Importante destacar que ainda que muitos dos entrevistados concordem sobre várias das situações apresentadas, as considerações, porém, não são unânimes. Alguns deles descrevem a entidade como um local muito bom para as crianças, avaliando-na positivamente no que diz respeito à garantia do direito à

individualidade e estímulo à socialização, sobrevalorizando o aspecto relativo aos cuidados básicos como alimentação, saúde, vestiário e higiene.

O mesmo ocorre com a questão do espaço físico da entidade que é criticado por alguns dos entrevistados por ser demasiado amplo, impessoal e por não seguir as orientações das normativas baseadas no ECA; outros, entretanto, supervalorizam a sua amplitude e capacidade de acolher um grande número de crianças. Pode-se perceber que a estrutura física da entidade, toda fechada, muito grande, reforça na comunidade visão de dó, de caridade, não sendo estimulada a participação e o comprometimento desta mesma comunidade.

A entidade, de natureza filantrópica, possui como mantenedora a Maçonaria que, por possuir um arcabouço ideológico próprio, muitas vezes se choca com o conjunto de premissas ético-políticas que sustentam o ECA. Acreditamos que esta concepção própria de sociedade pode ser um dos fatores que colaboram para a resistência a implantação do novo modelo de atendimento (Casa Lar).

Do ponto de vista da relação do Poder Público com a entidade, observamos que, os entrevistados entendem que, por ser uma entidade mantida pela sociedade civil, com contrapartida ínfima (não chegando a 10% do valor anual para a manutenção da mesma) não pode haver uma cobrança acirrada, por parte do poder público para a implantação das alterações necessárias conforme determinado pela legislação, visto que se a entidade deixar de realizar tal serviço, o município não possui condições (financeiras, estruturais e corpo técnico) para dar prosseguimento a tal atividade.

Observamos ainda existir uma relação conflituosa entre o Poder Judiciário e a entidade, com pouco presença, retorno e respaldo por parte do Judiciário, além da lentidão dos encaminhamentos, acirrando ainda mais o sofrimento e acentuando o período de acolhimento institucional vivenciada pelas crianças que se encontram na entidade.

Concluimos que muito embora a maior parte dos atores sociais envolvidos com a política de atendimento às crianças e adolescentes no município de Dracena estejam cientes das propostas contidas no ECA e conscientes das premissas que as embasam, o conflito entre essas premissas e aquelas que historicamente sustentaram a política de atendimento à área até o ECA - voltada para a infância empobrecida, objeto da ação do Estado (e não sujeito de direitos) - continua encontrando defensores entre esses atores.

Parte dessas premissas, como a de que a entidade deve garantir que as crianças estejam limpas e alimentadas, ou seja, que lhes sejam propiciado apenas os cuidados básicos, e o que houver além disso, pode ser considerado um "luxo" - presente em alguns depoimentos -, faz parte do senso comum, do imaginário popular, e são repassadas até mesmo por profissionais diretamente ligados ao atendimento a esta população. É por esse motivo que muitas entidades, apesar de o ECA ter sido promulgado há 20 anos, resistem a mudanças completas, mantendo-se fiéis aos modelos que as deram origem, ainda que algumas alterações parciais possam ser verificadas.

Esperamos então que essa reflexão contribua para a continuidade do árduo processo de implantação do ECA e de reconhecimento de crianças e adolescente como sujeitos de direitos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M.; MARTINEZ, A. F. Educar e Instruir: Olhares Pedagógicos sobre a Criança Pobre no século XIX. In: RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Ed. USU, 1997. p. 154-184.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARPINI, D. M.; QUINTANA, A. M. Identidade, Família e Relações Sociais em Adolescente de grupos populares. **Rev. Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 27-36, jan./abr. 2003.

ÁVILA, C.. **Gestão de Projetos Sociais**. 2. ed. São Paulo: AAPCS, 2000.

BADINTER, E. **Um Amor conquistado: o mito do amor materno**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1985.

BLEGER, J. **Temas de Psicologia: entrevistas e grupos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2007. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2007.

BRASIL. Lei n. 6.697, 10 de outubro de 1979. **Código de Menores**. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViwIdentificacao%2Flei%25206.697-1979%3FOpenDocument%26AutoFramed>>. Acesso em: 01 fev. 2010

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei Federal n. 8.069, 13 de julho de 1990. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2008.

CALDANA, R. H. L. **Família:** mulher e filhos três momentos numa revista católica brasileira (1935 a 1988). 1991. 229 fls. Dissertação (Mestrado) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1991.

CALDANA, R. H. L. **Ser criança no início do século:** alguns retratos e suas lições. 1998. 185 fls. Tese (Doutorado) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1998.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. **Creches e pré escolas no Brasil.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - CBIA/SP. Instituto de Estudos Especiais. **Trabalhando abrigos.** São Paulo: Forja Gráfica e Editora, 1993. (Cadernos de Ação).

CHAMBOULEYRON, R. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORI, M. (org.). **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2004. p. 55-83.

COSTA, J. F. **Adultos e crianças:** ordem médica e norma familiar. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

COUTO, I. A. P; MELO, V. G. Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil. In: BAZÍLIO, E. A. P. R. P; NORONHA, P. A. (org.). **Infância tutelada e educação:** história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravel. 1998. p. 20-38.

CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência da saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1999. Disponível em:<[www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:** comentários jurídicos e sociais. 7. ed. São Paulo. Ed Malheiros. 2005.

DERMARTINI, Z. de B. F. Crianças como agentes do processo de Alfabetização no final do século XIX e início do XX. In: MONARCHA, C. (org.). **Educação da infância brasileira:** 1875-1983. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 121-156. (Coleção educação contemporânea).

FERNANDES, V. M. M.. **O adolescente infrator e a liberdade assistida: um fenômeno sócio-jurídico**. Rio de Janeiro: CBCISS, 1998.

FLORENTINO, M.; GÓES, J. R. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: DEL PRIORI, M. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004, p. 177-191.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.

FREYRE, G. M. **Casa-Grande & Senzala**. 12. ed. Brasília: UnB, 1963. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 7).

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GULASSA, M. L. C. R.(coord.). **O abrigo como possibilidade**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa e Fundação Abrinq, 2005. 38p. (Relatório de Sistematização de Mesas de Trabalho).

HRDY, S. **Mãe Natureza: uma visão feminina da evolução (maternidade, filhos e seleção natural)**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

LAZZARI, M. C. **Panaceia Burocrática: uma secretaria de governo para crianças e adolescentes no Estado de São Paulo**. 1988. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEITE, M. L. M. O óbvio e o contraditório da roda. In: DEL PRIORI, M. **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 98-111.

LODONÔ, F. T. A origem do conceito menor. In: DEL PRIORI, M. **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 129-145.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

MARTINS, J. de S. (org.). **O massacre dos inocentes**: a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MELLO, S. G. O ambiente físico no qual vivem crianças e adolescentes em situação de abrigo. In:

\_\_\_\_\_. **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. p.135-167.

MERISSE, A. et al. **Lugares da infância**: reflexões sobre a história da criança na fábrica creche e orfanato. São Paulo: Arte e Ciência, 1997.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1993

MINAYO, M.C. de S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

OLIVEIRA, R.C.S. (coord.). **Quero voltar para casa**: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigos. São Paulo: AASPTJ/SP, 2007. p.152-229.

OLIVEIRA, R.C.S. **Crianças e Adolescentes (Des)acolhidos**: a perda da filiação no processo de institucionalização. 188 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

PASSETTI, E. Crianças Carentes e Políticas Públicas. In: DEL PRIORI, M. (org.). **História das Crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 347-375.

PRIORI, M. D. (org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**: história das políticas sociais, da legislação e da assistência social no Brasil. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.

RIZZINI, I.; NAIFF, L.; BAPTISTA, R. **Acolhendo crianças e adolescentes:** Experiências de Promoção de Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

RIZZINI, I. **A criança no Brasil hoje:** desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula/CESPI, 1993.

RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC, 2004.

SANTOS, R. E. **Viajando na História.** Dracena: Oeste Notícias Gráfica e Editora, 1998.

SARAIVA, J. B. C. S.. **Adolescente em conflito com a lei:** da indiferença à proteção integral. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARMENTO, C. (org.). **Condição Feminina no império Colonial Português.** Porto: POLITEMA, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Reordenamento de Abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo:** construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo/ Secretaria Municipal de Assistência Social. São Paulo, 2004.

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

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPINK, M. J. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano:** aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000

TERRA dos homens: do abrigo à família. Rio de Janeiro: Booklink Publicações, 2002. (Série em Defesa da Convivência Familiar e Comunitária).

TORRES, M. J. C.. A política municipal de atenção à criança e ao Adolescente no município de Belém: uma breve incursão no período de 1993 a 2003. In: NEVES, R. H.; QUINTELA, R.; CRUZ, S. **A reinvenção do social:** poder popular e política de assistência em Belém (1997-2004). Belém: Paka-Tatu, 2004.

TRINDADE, J. M. B. O Abandono de crianças ou a negação do óbvio. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 19, n. 37, p. 15-32, set. 1999.

VENÂNCIO, R. P. **Famílias Abandonadas**: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador - séculos XVIII e XIX. Campinas: Papirus, 1999.

VOGEL, A. Do Estado ao estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil Contemporâneo. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995. p 287-321.

VOLPI, M.(org). **Sem liberdade, sem direitos**: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei. São Paulo: Cortez, 2001.

WEBER, L. N. D. **Laços de ternura**: pesquisas e histórias de adoção. 2. ed. Curitiba: Editora Santa Mônica, 2002.

WEBER, L. N. D; KOSSOBUDZKI, L. H. M. **Filhos da solidão**: institucionalização, abandono e adoção. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1995.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

### TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Esta pesquisa será conduzida sob responsabilidade de Vanessa Rombola Machado, discente do curso de Mestrado em Política Social e Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina.

O estudo tem como objetivo geral analisar como os conceitos construídos historicamente sobre a criança, o adolescente e as instituições de abrigo, ainda são presentes na concepção em relação a crianças abrigadas, na atualidade.

A participação neste estudo é voluntária e você poderá interrompê-la a qualquer momento, sem prejuízo dos direitos.

Sua participação implica em responder perguntas do questionário que permitam trazer respostas as indagações levantadas pelo objetivo deste trabalho.

As informações que você nos der serão tratadas de maneira confidencial, de forma a impedir a sua identificação. Seu nome, ou qualquer outro dado pessoal que possa identificá-lo não farão parte de qualquer publicação, relatório ou outra forma de divulgação. Os resultados serão divulgados de maneira a não contribuir para aumentar a discriminação ou preconceito contra o usuário deste serviço.

Se você tiver alguma pergunta a fazer sobre esta pesquisa ou sobre sua participação nela, sinta-se à vontade para perguntar. No futuro, se você tiver dúvida, poderá procurar o (a) pesquisador (a) pelo telefone (18) 8122-9744.

Se você concorda em participar deste estudo, por favor assine embaixo.

Data   /  /   . \_\_\_\_\_

**TERMO DE COMPROMISSO**

Eu, Vanessa Rombola Machado comprometo-me a conduzir todas as atividades deste estudo de acordo com os termos do presente Termo de Consentimento Informado.

Data    /    /    . \_\_\_\_\_

## **ANEXO B**

### **Roteiro semi-estruturado**

- 1) Conhecimento e concepção sobre a legislação relacionado a Criança e Adolescente (Código de Menores, Estatuto da Criança e do Adolescente, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, entre outros).
  
- 2) Concepção sobre entidade de acolhimento institucional.
  
- 3) Análise sobre a efetivação ou não dos preceitos preconizados pela Legislação nas entidades de acolhimento, o que mudou e o que deveria mudar.