



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

IVANA CÉLIA FRANCO PAIÃO

**O DESACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES E O SERVIÇO SOCIAL**

---

Londrina  
2010

IVANA CÉLIA FRANCO PAIÃO

**O DESACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES E O SERVIÇO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual de Londrina como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

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

Londrina  
2010

**Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

P142d Paião, Ivana Célia Franco.

O desacolhimento institucional de crianças e adolescentes e o serviço social/ Ivana Célia Franco Paião. – Londrina, 2010.  
131 f.

Orientador: Sílvia Alapanian.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Direitos da criança e do adolescente – Teses. 3. Acolhimento institucional – Teses. I. Alapanian, Sílvia. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 361.2:34

IVANA CÉLIA FRANCO PAIÃO

**O DESACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES E O SERVIÇO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual de Londrina como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvia Alapanian  
UEL – Londrina – PR

---

Dra. Abigail Aparecida de Paiva Franco  
Centro Universitário Barão de Mauá

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Tieko Suguihiro  
UEL – Londrina – PR

Londrina, 30 de julho de 2010.

## DEDICATÓRIA

Dedico a minha vitória àqueles que, no mérito desta conquista, tiveram presença constante:

A Deus,

André, Ana Laura, Bruno e Darci,

A Assistente Social Leonilda.

## **AGRADECIMENTOS**

No dia em que cheguei aqui você chegou comigo. A tua luz me iluminou e mostrou-me o caminho. Apesar das barreiras me fez crer que tua força é maior que qualquer outra. Foi difícil, mas a tua companhia me ajudou e hoje estou partindo com a tarefa cumprida e a alegria de saber que está comigo! Obrigado a este Ser Maior que a todos protege e ensina!

Àqueles que se dedicam ao ensino – especialmente a Profa. Dra. Silvia Alapanian – nosso agradecimento pelo mérito de moldar as vocações e incentivar o raciocínio do aprendiz, transformando nossos ideais em realizações.

Àqueles que partilharam das mesmas dificuldades e colaboraram nos ajudando a não esmorecer na intrépida escalada de nossos ideais. Aos amigos discentes que fizeram parte desta caminhada, o nosso carinho e agradecimento!

Àqueles que colaboraram para o nosso êxito – nossos queridos colegas de trabalho, amigos forenses e assistentes sociais das diversas instituições, com quem dividimos os resultados e dedicamos nossos eventuais méritos, nosso respeito e consideração permanente!

Aos membros da Banca de Qualificação e Examinadora, que se dispuseram a apreciar esse trabalho e encaminharam contribuições valiosas para a sua finalização, nosso constante reconhecimento!

E a vocês que estão conosco diariamente, que iluminaram os caminhos obscuros com esperança e afeto, não bastaria um obrigado. Vocês são os maiores vencedores desta jornada, pois foram compreensivos, tolerantes e muitas vezes renunciaram seus desejos para chegarmos neste momento. Você minha família, meu eterno carinho e reconhecimento pela paciência!

“A interação não significa apenas a mudança no espaço e de ambiente físico, mas, principalmente, uma alteração possível nas pautas das relações.”

(Marlene Guirado)

PAIÃO, Ivana Célia Franco. **O desacolhimento institucional de crianças e adolescentes e o Serviço Social**. 2010. 131 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

## RESUMO

O presente trabalho se insere na discussão acerca do acolhimento institucional de crianças e adolescentes enquanto medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal 8.069/90). Trata-se de um estudo sobre os argumentos utilizados pelos assistentes sociais do Poder Judiciário, em particular os da 26ª Circunscrição Judiciária do Estado de São Paulo (Assis), quando da sugestão de desacolhimento e sua relação com os princípios contidos no ECA. O objetivo deste estudo é compreender como os princípios contidos na legislação, relativos à medida protetiva de acolhimento institucional, vêm sendo incorporados pelos assistentes sociais do Poder Judiciário. Foram analisados os argumentos contidos em 17 relatórios de assistentes sociais de processos judiciais de crianças e adolescentes que saíram de instituições de acolhimento, durante o ano de 2008, nas Comarcas que formam a Circunscrição Judiciária de Assis. O trabalho apresenta aspectos evolutivos do processo de institucionalização de crianças e adolescentes, discute os princípios contidos na atual legislação e a proposta de construção de um Sistema de Garantia de Direitos e, ao fim apresenta os argumentos utilizados pelos assistentes sociais para o desacolhimento de crianças e adolescentes. Conclui que, embora tais princípios estejam expressos no discurso dos profissionais, a realidade tem imposto limites à plena aplicação de ações condizentes com os mesmos.

**Palavras-chave:** Serviço Social. Direitos da Criança e do Adolescente. Acolhimento Institucional.



PAIÃO, Ivana Célia Franco. **The Institutional Estrangement of Children and Teenagers and the Social Service**. 2010. 131 f. Dissertation (Master's Degree in Social Service and Social Politics) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina , 2010.

### **ABSTRACT**

This work introduce the discussion about the institutional estrangement of children and teenagers as a protective measure provided on the Statute of Children and Teenagers - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Federal law 8.069/90). This is a study on the arguments pronounced by the social workers of Judiciary, in private the ones of the 26th Judicial Circumscription of São Paulo State (Assis), when from the suggestion of estrangement, and its relation to principles enclosed in ECA. The objective of this study is understanding how the principles enclosed in the legislation, related to the protective measure of institutional shelter, have been incorporated by the social workers of Judiciary. It was analysed the arguments present in 17 reports from social workers included in judicial proceedings of children and teenagers who have left shelter institutions during the year of 2008 in the counties which form Assis Judicial Circumscription. The work presents evolutive aspects of the process of institutionalization of children and teenagers, discusses the principles enclosed in current legislation and the propose to create a System of Rights Guarantee and it introduces the arguments pronounced by the social workers for the estrangement of children and teenagers. it is concluded that while these principles are expressed in professional discourse, the reality has imposed limits full implementation of actions compatible with the same.

**Keywords:** Social Service. Rights of Children and Teenagers. Institutional Shelter.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I – DAS RODAS DE EXPOSTOS AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL</b> .....	13
1.1 AS RODAS DE EXPOSTOS COMO PRIMEIRA SOLUÇÃO PARA O ABANDONO DE CRIANÇAS NO BRASIL .....	14
1.2 SURGE UMA REDE DE SERVIÇOS ARTICULADA COM AS RODAS DE EXPOSTOS NO BRASIL IMPERIAL .....	16
1.3 A INFLUÊNCIA DOS IDEAIS REPUBLICANOS NA REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ACOLHIMENTO.....	20
1.4 O PERÍODO GETULISTA E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PARA A ÁREA DA INFÂNCIA.....	25
1.5 A EXTINÇÃO DO SAM E A SUA SUBSTITUIÇÃO PELA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL.....	28
1.6 A CRISE DO MODELO FUNABEM E AS CRÍTICAS QUE PASSARAM A SUBSIDIAR UM NOVO PARADIGMA .....	33
1.7 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL .....	37
<b>CAPÍTULO II – UM NOVO PARADIGMA PARA O ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE</b> .....	42
2.1 A ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS A PARTIR DO ECA .....	43
2.2 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE A PARTIR DO ECA .....	51
2.2.1 Os Princípios Postos às Instituições Acolhedoras e a Nova Lei de Adoção .....	55
2.3 DADOS DA REALIDADE RELACIONADOS AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL E EM SÃO PAULO .....	62
2.4 POSSIBILIDADES E LIMITES DOS ASSISTENTES SOCIAIS .....	67

<b>CAPÍTULO III – O SERVIÇO SOCIAL E O DESACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b> .....	75
3.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	78
3.2 AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO EXISTENTES NA 26ª CIRCUNSCRIÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO (ASSIS).....	83
3.2.1 Casa Abrigo Antonio Meirisse .....	87
3.2.2 Instituto Francisco Antunes Ribeiro .....	88
3.2.3 Casa Abrigo Alfa.....	89
3.2.4 Lar dos Menores Coronel Juventino Pereira – Sociedade de Proteção dos Menores de Paraguaçu Paulista.....	90
3.2.5 Casa Abrigo de Paraguaçu Paulista .....	91
3.2.6 Lar Espírita Assistencial Irmã Scheila de Quatá .....	92
3.3 O SERVIÇO SOCIAL E O DESACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....	93
3.3.1 Os Motivos que Levaram ao Acolhimento das Crianças e Adolescentes .....	96
3.3.2 Os Argumentos Evocados pelos Assistentes Sociais para o Desacolhimento Institucional de Crianças/Adolescentes.....	106
3.3.3 As entidades de acolhimento e o Sistema de Garantia de Direitos .....	113
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	122
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	126

## INTRODUÇÃO

Após quatro anos do término do Curso de Graduação em Serviço Social pela Universidade de Marília - São Paulo, teve início nossa aproximação com a questão da criança e do adolescente em situação de risco. Isto se deu através do ingresso, como assistente social, no quadro funcional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Atuamos em três comarcas e em todas nos deparamos com a diversidade de casos da Vara da Infância e Juventude (pedidos de guarda, adoção, pedido de inscrição para adoção, pedidos de providências, dentre outros), porém, casos de acolhimento e desacolhimento de crianças e adolescentes sempre nos provocaram um interesse particular.

Apesar de ser considerada uma medida protetiva – caracterizada pela permanência da criança e do adolescente junto a uma entidade de atendimento, ela é passível de ser utilizada em circunstâncias específicas como um instrumento de negação de direitos. Em determinadas situações essa medida acaba afastando as crianças e adolescentes de suas famílias por tempo indeterminado e nem sempre garante o retorno às famílias de origem. Constatada a condição de irregularidade na qual a criança ou adolescente estão inseridos e, com base em legislação específica, podem ser encaminhados para casas de acolhimento – as chamadas instituições acolhedoras.

O procedimento de acolhimento somente poderá ocorrer por determinação da autoridade judiciária da Vara da Infância e Juventude, que tem a competência de decidir também sobre o desacolhimento de cada criança ou adolescente. Tanto para o acolhimento como para o desacolhimento institucional, há requisição dos trabalhos de assessoria da equipe técnica – os assistentes sociais e psicólogos.

Para a realização do trabalho determinado pelo juiz da infância e juventude, os assistentes sociais elaboram o Estudo Social e, através de um relatório, apresentam seu parecer à autoridade judiciária específica que decidirá sobre o caso. Nesses pareceres estão indicados os fundamentos nos quais se apóiam esses profissionais para formar a sua opinião.

Nossa experiência como profissional na área nos permitiu observar que apesar da alteração do paradigma proposto pela atual legislação – o ECA – esses fundamentos não são claros a todos os profissionais. Assim, na busca por melhor compreender essa problemática, optamos por ingressar no curso de mestrado e partimos para a lapidação de nosso objeto que se construiu como o conjunto de argumentos ou motivos, evocados pelos assistentes sociais em seus relatórios, onde se expressam os pareceres técnicos, para justificar o retorno da criança/adolescente ao convívio familiar ou outra solução que o desligue da situação de acolhimento.

Assim, a intenção é confrontar esses argumentos com os princípios estabelecidos no ECA, pois nosso objetivo é compreender como os princípios contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, relativos à medida protetiva de acolhimento institucional, vêm sendo incorporados pelos assistentes sociais do Poder Judiciário.

Para tanto, optamos por realizar um estudo a partir da realidade da 26ª Circunscrição Judiciária do Estado de São Paulo (composta pelas comarcas de Assis, Palmital, Cândido Mota, Maracai, Paraguaçu Paulista e Quatá), onde atuamos. Como o acolhimento em geral é realizado por Conselheiros Tutelares, ou mesmo diretamente pelo Juízo a partir de situações emergenciais, elegemos estudar os Relatórios Sociais, elaborados pelos profissionais do Poder Judiciário nos casos de desacolhimento de crianças e adolescentes, momento em que o parecer técnico é fundamental para a decisão judicial, sendo realizado, normalmente, em um momento em que o profissional reúne condições de avançar em sua análise e intervenção; sem a pressão imediata da situação de risco em que a criança/adolescente possa estar submetida.

Dispomo-nos então, à realização de uma pesquisa de caráter documental e exploratória, com recorte temporal (Relatórios Sociais elaborados no período de janeiro a dezembro de 2008 - por ser um período que os referidos documentos ainda se encontram no Fórum), que acrescida de entrevistas semi-estruturadas – realizadas com os assistentes sociais das instituições acolhedoras instaladas na Circunscrição Judiciária de Assis-SP, permitisse-nos obter respostas à nossa proposição de trabalho.

Nosso trabalho está estruturado em três partes; na primeira tratamos do surgimento das instituições de acolhimento de crianças no Brasil. Discutimos as

ações destinadas à criança e ao adolescente pobres e abandonados desde o período colonial até o final dos anos de 1980.

Em um segundo momento, no segundo capítulo, apresentamos o Estatuto da Criança e do Adolescente, destacando a política de atendimento nele contido e seus desdobramentos como a criação de um Sistema de Garantia de Direitos. Apresentamos também um breve panorama da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil e o dilema dos assistentes sociais do Poder Judiciário ao trabalhar com o segmento infanto-juvenil em um contexto adverso como o brasileiro.

Por fim, apresentamos a estrutura do Poder Judiciário e as instituições acolhedoras existentes na Circunscrição Judiciária que estudamos, seguida pela análise de conteúdo dos Relatórios dos assistentes sociais contidos nos processos estudados e das entrevistas realizadas, destacando a motivação para o acolhimento e os argumentos evocados pelos assistentes sociais.

Enfim, com o resultado deste trabalho esperamos contribuir para fomentar a reflexão dos assistentes sociais com relação ao desacolhimento institucional.

**CAPÍTULO I**  
**DAS RODAS DE EXPOSTOS AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

Para compreendermos o papel das instituições de acolhimento enquanto guardiãs de crianças e adolescentes, muitas vezes, em substituição às próprias famílias, é necessário entendermos como se processou a consolidação desse tipo de instituição, ao longo dos tempos no Brasil. Para isto resgatamos a sua origem ainda no período colonial quando a prática do abandono já acontecia, porém em escala muito diferente da que ocorre na atualidade. Durante o período colonial brasileiro a ocupação territorial estava baseada em pequenas cidades e vilas, sendo que a maior parte da população estava concentrada na zona rural em decorrência da atividade econômica. A mão de obra era predominantemente de escravos, sendo estes, considerados propriedade do seu senhor – seu dono. A sobrevivência do escravo e de sua prole era de responsabilidade do senhor, que os mantinha como parte de seu patrimônio, de maneira que a figura da criança abandonada era pouco conhecida.

Porém, ainda durante o período colonial, com o adensamento das cidades em função da expansão da economia, tivemos um contingente de homens e mulheres livres cujos filhos poderiam, por diversos motivos, encontrarem-se desprovidos desta “proteção”. Nas cidades e vilas do Brasil colonial o abandono de crianças levou a instalação das primeiras Rodas de Expostos<sup>1</sup>.

### 1.1 AS RODAS DE EXPOSTOS COMO PRIMEIRA SOLUÇÃO PARA O ABANDONO DE CRIANÇAS NO BRASIL

A função das Rodas no período colonial era de propiciar local seguro para as crianças que eram abandonadas, pois muitas vezes, eram deixadas pelas ruas, nas portas das casas ou igreja, à mercê da sorte. As Rodas de Expostos tinham também a finalidade de garantir o anonimato das mães, pois, tratava-se de situações que envolviam a maternidade fora do casamento, evitando assim o infanticídio (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 24).

---

<sup>1</sup> As “Rodas” eram cilindros giratórios geralmente feitos em madeira, utilizados para o recebimento de bebês enjeitados pela família de origem (MARCÍLIO, 2006, p. 57). Esse mecanismo existia desde o fim do período medieval nos mosteiros e conventos para o recebimento de alimentos, por conta da clausura, passando posteriormente também a receber crianças enjeitadas. No Brasil foi implantado no período colonial já como sistema de acolhimento de crianças vinculado às Santas Casas de Misericórdia, em sua maioria



Sendo recebidas pelas Rodas, as crianças eram imediatamente batizadas (MARCILIO, 2006) – pois segundo o dogma cristão, o indivíduo ao nascer era portador do pecado original - e encaminhada a uma ama de leite – que geralmente eram mulheres negras ou pobres, que recebiam ajuda de custo para cuidar da criança que havia sido exposta.

Este sistema recebia o apoio da Igreja Católica, que propagava a crença na salvação da alma através da caridade. A Igreja estimulava assim, a ajuda da população, através de testamentos, esmolas, para a criação dos expostos ou para os dotes das moças desamparadas. Visava também à conservação da moralidade e dos bons costumes - favorecendo a preservação da elite conservadora no Brasil colônia.

No Brasil o sistema de Rodas dos Expostos teve início em 1726, com a instalação da primeira unidade em Salvador<sup>2</sup>, posteriormente a do Rio de Janeiro (em 1738) e, em seguida, a do Recife (1789). Foram instaladas nas Santas Casas de Misericórdia, que deveriam receber subvenções das Câmaras Municipais (MARCILIO, 2006).

Para seu funcionamento e manutenção, a Coroa Portuguesa concedeu à Irmandade da Misericórdia o monopólio da coleta das esmolas. Então, quando alguma criança era deixada na Roda ou abandonada nas portas das casas<sup>3</sup>, além de ser batizada imediatamente - geralmente dando-lhe o nome extraído do calendário religioso - tudo que a acompanhava (objetos, bilhete, a condição de saúde e outras informações do decorrer de sua vida, como por exemplo, a ama de leite, o casamento, a *causa mortis*) - era anotado no livro de entrada dos expostos para servir de identificação, caso alguém a reclamasse.

Apesar destes cuidados, o funcionamento das Rodas tornou-se comprometido pela inabilidade administrativa possibilitando fraudes: as mães depositavam os filhos nas Rodas e posteriormente se apresentavam como amas de leite recebendo seus próprios filhos para amamentar mediante a ajuda de custo. Além disto, a exposição de crianças escravas dava-lhes a possibilidade de serem libertas.

---

<sup>2</sup> O arcebispo de Salvador e o vice-rei, angustiados com a difícil situação das crianças e a negligência das Câmaras em pagar a sua criação, solicitaram a instalação da Roda dos Expostos (MARCILIO, 2006, p. 59-60).

<sup>3</sup> Neste caso, a pessoa que encontrava a criança abandonada, de posse do documento de batismo, poderia solicitar a subvenção das Câmaras Municipais.

Segundo Marcilio (2006, p. 75), fazia parte da tradição do Direito Romano que as crianças escravas expostas tornar-se-iam livres; “no entanto, muitos senhores mandaram suas escravas depositarem seus filhos na roda, depois buscá-los para serem amamentados com estipêndio e, finda a criação paga, continuarem como escravas”.

A mesma autora aponta outro fator comprometedor: o crescimento da situação de pobreza das famílias nas cidades, pois estas não encontravam meios para subsistirem; fator este agravado bem mais tarde com a libertação dos escravos, já no final do Império. Mas, as dificuldades não se restringiram a isto somente. Era freqüente a ama de leite não comunicar o falecimento da criança que estava sob seus cuidados e, assim, continuava recebendo a ajuda de custo ou ainda, receber mais de uma criança dificultando os cuidados que a ela deveriam ser destinados, mas reservando a si própria o direito pela ajuda de custo.

Restava evidente, que o controle sobre este sistema estava em segundo plano, apesar de estimularem a continuidade da criança junto às famílias das amas de leite, onde muitas acabavam sendo criadas.

Vale ressaltar, que o índice de mortalidade das crianças entregues às Rodas era alto, mesmo para aquela época – havendo indicativas de que girava em torno de 70% (ARAUJO, COUTINHO, 2009). Das que sobreviviam ao sistema, aquelas crianças que não tinham a sorte de se manter junto à família que a assistia – mesmo sem os direitos dos filhos legítimos – ou mediante paga de dispêndio (até os doze anos da criança) pela Santa Casa, costumavam então, perambular pelas ruas, esmolar, inserir-se na prostituição, praticar furtos para sobreviver. Outras acabavam retornando para as Rodas de Expostos, porém para aquelas unidades que conseguiam manter a condição de asilo para os expostos, como a Casa da Roda da Bahia (MARCILIO, 2006).

## 1.2 SURGE UMA REDE DE SERVIÇOS ARTICULADA COM AS RODAS DE EXPOSTOS NO BRASIL IMPERIAL

Algumas Misericórdias, mesmo não tendo estabelecido a Roda dos Expostos, acabaram assistindo crianças abandonadas, como a de Belém (Pará) -

que apresentou ao Rei um plano que lhes traria recursos materiais para manter a obra; a de São Paulo – que amparava financeiramente as meninas desvalidas, através do recebimento de dotes para poderem constituir suas próprias famílias.

Nas que mantinham os estabelecimentos de recolhimento, a disciplina, o regime de clausura, o ambiente sem ventilação e em tamanho pequeno, o vestuário limitado e a alimentação insuficiente, eram parte da rotina. Especialmente para as meninas mantinham o regime de clausura até meados do século XX (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 27) - por conta da preservação da honra - com ensinamentos religiosos e de prendas domésticas – para o casamento ou para servirem como empregadas domésticas - e com controle nos contatos com o mundo exterior.

As instituições de recolhimento dos meninos não dispunham de dinâmica diferente das meninas. Os meninos eram encaminhados ao ofício de aprendizes, porém, a eles havia a possibilidade de serem enviados para a Companhia de Aprendizes Marinheiros ou de Arsenal de Guerra.

Para os meninos era possível seguir a atividade de pároco – aqueles que vagavam pelas ruas eram entregues aos párocos ou professores mediante pagamento pelo governo Imperial, já que estava fora do ambiente asilar<sup>4</sup>. Os meninos podiam ainda aprender ofícios de marceneiro, calafate, tecelão, ferreiro, dentre outras funções que com o tempo foram se despontando.

Nessa época o número de crianças encaminhadas já era significativo. “A Companhia de Aprendizes de Marinheiros, por exemplo, forneceram entre 1840 e 1888, 8.586 menores aptos para o serviço nos navios de guerra, contra 6.271 homens recrutados à força e 460 voluntários” (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 25).

A prática de encaminhá-los à Companhia de Aprendizes de Marinheiros<sup>5</sup> e de Arsenal de Guerra, além de servir como escola profissionalizante aos desvalidos, também estava estritamente vinculada à necessidade do Estado, reforçando a Marinha e o Exército. Para eles o encaminhamento a estes ofícios representava a possibilidade de um futuro independente.

---

<sup>4</sup> O primeiro Asilo dos Meninos Desvalidos surgiu em 1875.

<sup>5</sup> Eram escolas, do tipo internato, que recebiam meninos recolhidos nas ruas pelas polícias das capitais brasileiras. Os Arsenais de Guerra recebiam meninos dos colégios de órfãos e das casas de educandos. (PILLOTI, RIZZINI, 1995)

Este sistema funcionava como troca de benefícios; para os patrões que tinham mão-de-obra dócil e gratuita e para as crianças e jovens, que tinham oportunidade de treinamento e aprendizagem em uma atividade profissional, além da experiência – que para a maioria era a primeira – de viver fora do estabelecimento total e enfrentar a realidade tanto familiar como do trabalho. (MARCÍLIO, 1998, p. 290)

No entanto, inserir-se nesta atividade implicava para muitos o prejuízo à saúde, pois segundo Marcilio (2006, p. 76), “recebiam alimentação tão fraca, à base só de farinha de mandioca, que acabava definhando e muitos morrendo”.

Neste período o governo iniciou uma nova forma de investimento na infância pobre, desvalida e desamparada enfatizando os recolhimentos tanto pelas Rodas como através das instituições asilares. Assim as Misericórdias passaram a estar a serviço e sob o controle do Estado.

As Rodas dos Expostos aumentaram em quantidade. As três primeiras Rodas foram criadas durante a fase colonial, a de São Paulo, no início do Império, as demais no rastro da Lei dos Municípios<sup>6</sup>.

Foram instaladas as Rodas de São Paulo (1825); Porto Alegre; Rio Grande<sup>7</sup>; Pelotas (menor que as demais - recebeu de 1849 a 1858, 48 expostos); Desterro; Campos (RJ)<sup>8</sup>; Cuiabá (1833) Cachoeira (BA), Olinda, São João Del Rei e São Luis (MARCILIO, 2006, p. 66).

Outras instituições também foram fundadas com a finalidade de se tornarem complementares: Orfanato Santa Maria (fundado em 1872); Órfãs Brancas do Colégio Imaculada Conceição (fundado em 1854); o Seminário da Glória (para meninos) e o Seminário de Santana - para meninas – (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 27).

Nas vésperas da Proclamação da República, havia em todo o país oito Rodas de Expostos, trinta asilos de órfãos (com a função de receber os filhos libertos de escravos após a Lei do Ventre Livre), sete escolas industriais e de artífices e quatro escolas agrícolas, além de asilos/escola para meninos órfãos, abandonados e pobres.

<sup>6</sup> Esta lei isentava as Câmaras da responsabilidade pelos expostos desde que na cidade houvesse uma Santa Casa que se encarregasse do recolhimento das crianças abandonadas. Assim lhes era passada a incumbência de cuidar das crianças oficialmente (MARCÍLIO, 2006, p. 62).

<sup>7</sup> Entre janeiro de 1839 a junho de 1858, recebeu 125 expostos.

<sup>8</sup> Dede a implantação da roda do Rio de Janeiro - ainda na fase colonial – em 1738, até 1821, recebeu 8.713 crianças.

Nos primeiros anos da República havia casas de recolhimento para as meninas órfãs - Asilo de São Cornélio (fundado em 1900); Casa da Preservação (fundado em 1907); Orfanato Santo Antonio (fundado em 1905); Asilo Nossa Senhora do Amparo (fundado em 1914). Segundo Marcilio (1998, p. 161), todas funcionaram precariamente, com pouca verba e na maioria dos casos em prédios improvisados, acanhados, insalubres, sem móveis, berços, água encanada, esgoto, ventilação.

Era comum a dificuldade financeira e administrativa das instituições. Isto refletia diretamente na autonomia das Misericórdias, que foram gradativamente perdendo a capacidade de gerenciamento e se tornaram dependentes dos governos, apesar dos esforços da igreja para reverter o quadro.

Estes estabelecimentos, assim como os voltados às meninas, reproduziam a divisão social, pois mesmo quando recolhidos, havia separação racial e social (já que também filhos de escravos – pela lei do ventre livre - eram recolhidos). Cada grupo ocupava espaços físicos e sociais de acordo com a hierarquia social da época, ou seja, com distinção entre os brancos, negros, homens e mulheres (RIZZINI, RIZZINI, 2004).

No caso das meninas, as órfãs brancas, poderiam ser recolhidas pelo Colégio da Imaculada Conceição e recebiam a educação religiosa e práticas para serem boas empregadas domésticas (posteriormente, tiveram a oportunidade de frequentar a escola Normal). Poderiam, então, sair mediante interesse de alguma família - após completarem a maioridade – ou para o casamento.

As instituições asilares propiciaram - sob a dinâmica do internato e com princípios do enclausuramento, a associação entre o internato e o trabalho. A filosofia da época era de tornar as crianças úteis a si – através de uma profissão - e à nação, pregando o princípio do amor ao trabalho e aos bons costumes. Com isto, poderiam se valer independentemente e, conseqüentemente favorecer o novo país no crescimento e na ordem social.

### 1.3 A INFLUÊNCIA DOS IDEAIS REPUBLICANOS NA REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ACOLHIMENTO

Ainda no século XIX, uma nova concepção de direito - gestada na Europa liberal, sob as bases da filosofia iluminista – emergiu no Brasil e foi disseminada pelos médicos higienistas (e posteriormente partilhada pelos juristas), de uma maneira mais branda que na Europa. Esta concepção se pautava no progresso, na ordem (conforme a base positivista disposta na bandeira nacional) e na ciência.

Esta nova concepção foi base para o movimento higienista e no Brasil foi responsável pela criação da Seção de Higiene Infantil do Departamento Nacional de Saúde Pública, da medicina pediátrica, puericultura, a prevenção de doenças, da valorização da higiene e da saúde pública (PILLOTI, RIZZINI, 1995, p. 59). A descoberta de Pasteur e da microbiologia permitiu o método científico na amamentação infantil propiciando o abandono do sistema das amas de leite<sup>9</sup>, motivando debates e questionamentos para a extinção das Rodas dos Expostos (RIZZINI, 2008, p. 108). Assim, o conjunto de idéias defendidas pelos integrantes do movimento higienista foi o propulsor do progressivo declínio e fechamento das Rodas e seu sistema.

A sua continuidade se tornava incompatível com a concepção que se disseminava. Havia a tendência da racionalidade em detrimento da religiosidade, abandonava-se o valor à alma e primava para a saúde através dos métodos científicos conhecidos à época.

No Brasil estas novas idéias não foram facilmente aceitas, pois representavam o direcionamento a uma política assistencial enfatizando a urgência em renovar as práticas até então empregadas à infância desvalida e abandonada. Havia aqueles que defendiam a necessidade das Rodas e argumentavam que sua existência servia para defender a dignidade das famílias e preservar os bons costumes. Também argumentavam que a Roda servia para manter a ordem social e, para extingui-la seria necessário criar outro tipo de serviço. Criara-se uma situação

---

<sup>9</sup> Os higienistas lutavam para implantar a inspeção das amas de leite e nas escolas onde era considerado o foco das moléstias contagiosas (PILLOTI, RIZZINI, 1995).

polêmica a respeito da condição das crianças e a falta de atendimento a este segmento, bem como de sua família, cujos resultados seriam observados nas ações governamentais futuras.

Os médicos higienistas encarregados do movimento contra o sistema das Rodas dos Expostos e estimulados pelos acontecimentos desumanos, como a alta taxa de mortalidade infantil, as más condições higiênicas que circundavam os asilos e similares e principalmente motivados pela busca da melhoria da raça humana, não se abatiam e propagavam os novos ideais. Propunham mudanças, como a criação de dispensários e ambulatórios com serviços de consulta médica às crianças pobres, palestras às mães, a criação de institutos de proteção e assistência à infância - o primeiro a ser fundado foi no Rio de Janeiro pelo Dr. Moncorvo Filho<sup>10</sup> - (RIZZINI, 2008).

Defendiam, por exemplo, a importância de instruir às mães para cuidar convenientemente de seus filhos, por isto, a educação das mulheres passou a ser valorizada e, em cima disto, as primeiras propostas sobre políticas sociais apareceram, diferentemente do tempo anterior, marcado pela caridade. Havia a idéia de investir na infância e, através dela, na família; transformando-os para o bem da sociedade e do Estado.

A concepção dos médicos higienistas sobre o tratamento com a infância ganhou a adesão dos juristas<sup>11</sup>, “que começaram a pensar em novas leis para proteger a criança abandonada e para corrigir a questão social que começava a perturbar a sociedade: a da adolescência” (MARCILIO, 2006, p. 68).

Compartilhavam com os higienistas da necessidade da intervenção sobre os pobres e a

[...] ação dirigida aos menores segue, em linhas gerais, a seguinte estratégia: a) divulgar o quadro alarmante do aumento da criminalidade, mostrando o perigo do contágio (crianças vivendo entre viciosos, enveredado pelo caminho do crime); b) comprovar que a origem do problema estava na família que, por crueldade ou por incapacidade, abandonava os filhos à própria sorte ou os explorava, inculcando-lhes o germen do vício; c) identificar como

<sup>10</sup> Dr. Moncorvo foi um dos maiores críticos do sistema de Rodas. Juntamente com outros – Cândido Mota, Bush Varella - lutava para implantar a inspeção das amas de leite e da higiene nas escolas (RIZZINI, 2008).

<sup>11</sup> Não apenas os médicos higienistas e os juristas se engajaram nesta empreitada, mas outros representantes das classes sociais também o fizeram, como os romancistas (Joaquim Manoel de Macedo), já na República.

solução a prevenção social (obra moralizante e salutar), através de dois veios que marcarão a ação jurídico-social dirigida à infância: elaboração de uma legislação específica que permitisse a livre tutela do Estado sobre a criança; e controle da ação social (pública e privada) considerada adequada para cada caso, cumprindo a dupla função (filantrópica e jurídica) – de assistência e proteção, da infância e da sociedade. (RIZZINI, 2008, p. 121-122)

Nesta empreitada os juristas utilizaram a imprensa para defender publicamente a necessidade do fim das Rodas e se respaldaram na experiência de países como a Inglaterra, França e Estados Unidos – que estavam tratando com dignidade a problemática do menor (RIZZINI, 2008, p. 116).

Todo este movimento que se desenhou no início da República tinha na base a conjuntura de um Estado Liberal oligárquico. Um arranjo, em um determinado momento da história brasileira em que o advento da República não representou a ruptura com a forma de governo anterior, convivendo e perpetuando o clientelismo e o coronelismo.

O momento ainda era marcado pelo estímulo à migração de trabalhadores europeus, que passaram a ocupar as diversas regiões do Brasil, vindos especialmente para o interior do país, tornando-o produtivo. Parte destes imigrantes serviu para substituir a mão de obra escrava que havia sido liberta e que avançou para as cidades causando uma explosão populacional.

Este acontecimento favoreceu o

[...] crescimento das cidades e as mazelas decorrentes deste processo (como as epidemias, período de grande escassez e fome, o surgimento de uma nova modalidade de pobres, caracterizando a chamada pobreza urbana); as mudanças na estrutura da família patriarcal e a emergência das classes médias urbanas – fatores esses que constituíram o prenúncio de uma nova composição dos poderes estabelecidos até então. (RIZZINI, 2008, p. 93)

Estes exigiram estratégias políticas, pois a mudança na conjuntura social do país punha em destaque a infância abandonada como uma questão social, que se tornara alvo das políticas públicas do Estado na passagem do século e especialmente após os primeiros anos da República.

A multidão de pobres e desqualificados – entre eles os abandonados e desvalidos - significou a ameaça para um projeto futuro – como a República -, e exigiu, por parte dos administradores, medidas implacáveis (com base no



comportamento e na importância da força de trabalho) para a manutenção do controle social.

Então, o governo republicano preocupado em estabelecer uma nova ordem, “passou a intervir no espaço social. Para atingir seus objetivos, lançou mão de teorias e técnicas importadas, técnicas estas subsidiárias na criação de projeto de assistência social, com proposta de implantação a nível nacional”. (FRANCO, 2000)

A preocupação, neste tempo, “dos especialistas da infância, aliados aos cientistas, autoridades públicas, filósofos, escritores, médicos e demais autoridades constituídas, era de transformar os antigos asilos ineficazes em instituições disciplinares e disciplinadoras”. (FRANCO, 2000)

Por isto, nas primeiras décadas do século XX, o interesse governamental foi de combinar a ação assistencial com a repressiva, adaptando-a aos moldes apontados pelos higienistas (RIZZINI, 2008), e em virtude da influência das idéias deles e dos juristas<sup>12</sup>, novas leis foram elaboradas para serem aplicadas aos menores, deixando evidente que a influência do movimento higienista não se ateve somente às intervenções pela via da medicina. Ela ganhou vida no âmbito legal, reforçando o entendimento sobre a necessidade da extinção das Rodas e de elaboração de uma legislação específica voltada ao menor.

Então, na segunda década do novo século, entrou em vigor a lei 4.242 de 05/01/1921, constituída em cinco capítulos e 231 artigos, dispondo sobre a menoridade - zero a dezoito anos, classificando-os em duas categorias: os abandonados (com os pais falecidos ou ignorados, os declarados incapazes, sem moradia fixa) e delinqüentes (mendigos, ou que os pais exercessem atividade considerada proibida – prostituição ou economicamente limitados).

Essa lei tratava também de definir o que era abandono, como se poderia processar a suspensão e perda do pátrio poder, regulava os processos a que estariam submetidos os menores de 18 anos e determinava que, em caso de co-autoria em crimes, os processos de adultos e menores corressem absolutamente separados, o que era um grande avanço para a época. (ALAPANIAN, 2008, p. 137)

---

<sup>12</sup> A partir dessa articulação entre os médicos higienistas e os juristas se consagra a utilização do termo “menor” no tratamento dado às crianças, alvo da legislação que se construía. (ALAPANIAN, 2008)

A referida lei ainda previa a possibilidade de recursos para a criação de um juízo privativo de menores, além de dispor sobre a organização do serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente; o que, no conceito de Silva (2009), representou inovação juntamente com a erradicação do funcionamento das Rodas dos Expostos e a substituição da concepção de discernimento.

Apesar da existência da lei, o funcionamento do Juízo de Menores teve início somente no Distrito Federal – e posteriormente houve esforços para que se tornasse de abrangência nacional, o que aconteceu em 12/10/1927.

O Código de Menores, conhecido como “Código de Mello Mattos” entrou em vigor através do Decreto do Executivo nº 17.943-A - tendo como primeiro Juiz Dr. José Cândido de Albuquerque Mello Matos.

O Juízo de Menores, na pessoa de Mello Matos, estruturou um modelo de atuação que se manteria ao longo da história da assistência pública no país até meados de 1980, funcionando como um órgão centralizador do atendimento oficial ao menor no Distrito Federal fosse ele de acolhimento nas ruas ou levado pela família. O Juízo tinha diversas funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre esta parcela da população. (RIZZINI, 2006, p. 29)

Através de parceria entre o Juizado e a ação policial (que desenvolvia a função de “limpeza das ruas”), foi viabilizada a identificação e encaminhamento de menores para instituições de internação. A polícia reprimia aqueles menores que perambulavam pelas ruas e os encaminhava ao Juiz de Menores, que tinham a competência de decidir com base na “índole” da criança.

Consolidou-se assim, a união entre a justiça e a assistência - através da internação se processava a repressão, que valia como uma forma de assistência. Assim, a referida lei era seguramente mais aplicável às classes menos abastadas, na medida em que possibilitava à autoridade judiciária e a polícia de menores – comissariados de vigilância – a intervenção oficial na vida dos indivíduos.

Desta forma, era conferida à autoridade judiciária a centralidade das ações em relação aos menores – podendo, então, ser aplicada a internação e, em muitos casos, a destituição do Pátrio Poder<sup>13</sup>, com base na subjetividade do Juiz.

---

<sup>13</sup> Pátrio Poder se refere a um conjunto de direitos e deveres dos pais em relação aos filhos, dentre eles a educação, assistência material e educacional, guarda. O Novo Código Civil (Lei 10.406, de 10/01/2002) e a Nova Lei de Adoção (Lei 12.010 de 03/08/2009) alteram a terminologia de Pátrio Poder para Poder Familiar.

A assistência oferecida aos menores estava pautada no viés discriminatório (BIDARRA, OLIVEIRA, 2008, p.159) e para servir a este processo - nos primeiros anos da República - muitas instituições foram herdadas do Império ou criadas. A exemplo, entre os anos de 1889 a 1930, foram criadas 14 (catorze) instituições do tipo asilar entre abrigos, orfanatos, escolas para abandonados e 6 (seis) ligadas à saúde (dispensários, policlínicas), sendo de responsabilidade do Estado a Escola Correccional Quinze de Novembro e o Abrigo de Menores (no Rio de Janeiro), o Instituto João Pinheiro (em Minas Gerais), o Instituto Disciplinar (São Paulo) – (PILLOTI, RIZZINI, 1995).

Este aparato viabilizava a internação respaldada pelo Código de Menores de 1927 e também impunha ao Estado nova atribuição, ou seja, de cuidar da infância pobre e abandonada.

#### 1.4 O PERÍODO GETULISTA E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PARA A ÁREA DA INFÂNCIA

Getulio Vargas adotou a política de atenção materno-infantil, com a meta da preparação para o trabalho, investiu na educação pública; estabeleceu uma política de saúde – através dos eixos da saúde pública e da medicina previdenciária – princípios do higienismo; articulou o sistema previdenciário dos trabalhadores – com os Institutos de Aposentadorias e Pensões, criou o Ministério da Educação; estimulou a industrialização (metalúrgica, geração de energia, instalação de indústria farmacêutica); instituiu, via Decreto-Lei, o salário mínimo. Todas as providências tratavam de incentivar o desenvolvimento do país (dentro de um conservadorismo - cidadania regulada), numa fase em que a economia capitalista estava se estruturando no país.

Em relação à infância e juventude, desde 1933, Getulio Vargas anunciava a necessidade da atenção para este segmento da população. Tinha como meta a manutenção da ordem, o progresso do país e a organização da base

---

capitalista que surgia – ao tempo da emergência da classe urbano-industrial. A política social<sup>14</sup> surge gradualmente como proposta de Estado.

Getúlio Vargas criou, então, o SAM – Serviço de Assistência ao Menor (já no período conhecido como Estado Novo), pelo Decreto-Lei nº 3.799 de 05/11/41, que era um órgão do Ministério da Justiça, com função correccional-repressiva, previa atendimento diferenciado para os autores de ato infracional – encaminhados para os internatos, reformatórios e casas de correção-; e para os carentes e abandonados, que eram encaminhados para os patronatos, escolas de aprendizagem de ofícios urbanos.

#### A competência do SAM

[...] era de orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psico-pedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menor e estudar as causas do abandono. O SAM é o novo nome do Instituto Sete de Setembro (de 1932). Incorpora a Escola Quinze de Novembro, a Escola João Luis Alves, o Patronato Agrícola Arthur Bernardes, o Patronato Agrícola Wenceslau Braz, também controla e supervisiona as instituições particulares que só poderão receber subvenção após audiência com o SAM. (PILLOTI, RIZZINI, 1995, p. 28)

Através do SAM, o governo de Vargas propunha a centralização dos serviços de assistência com a finalidade de organizá-lo, além de estudar e ministrar o tratamento aos menores – tarefa anteriormente atribuída somente aos juízes, que agora, estavam com a função de fiscalização do regime disciplinar e educativo dos internatos.

O SAM sua ação ampliada em todo território nacional através do Decreto-Lei nº 6.865. Sua ação foi ampliada por todo território nacional (em 1950 já havia postos por todo o país), estimulado pelos conhecimentos médicos, psicológicos e pedagógicos que despontaram na época.

“O SAM passou a ser responsável pela sistematização e orientação dos serviços de assistência a menores desvalidos e transviados, ficando os

---

<sup>14</sup> Política Social neste sentido está diretamente relacionada ao processo de reprodução da força de trabalho, e quando se estrutura no Estado capitalista, torna-se um mecanismo de distribuição de renda ou riqueza, porém, sob a forma de benefícios. Tornou-se um método de contenção dos conflitos no momento em que se investia na economia capitalista. (NETTO, 1996)

estabelecimentos federais (institutos e patronatos agrícolas) a ele subordinado”, (PILLOTI, RIZZINI, 1995, p. 277) e ainda, continuando a manter contrato com as instituições particulares para complementar o quadro institucional para onde os menores poderiam ser encaminhados, após a triagem pelo SAM.

O sistema contava com trinta e três educandários entre públicos e particulares em 1944 (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 34). No Rio de Janeiro, o SAM, responsável pela triagem e internação dos menores encaminhados pelo juízo, entre os anos de 1950 e 1953, internou 3.721 menores contra 4.085 menores internados pelo Juízo de Menores do Distrito Federal, entre os anos de 1927 e 1930 (PILLOTI, RIZZINI, 1995, p. 278).

Segundo Rizzini (2004), a elevada quantidade de internações era notória. Os tratos direcionados aos menores, a corrupção e impunidade, tornaram-se públicos e motivaram o começo de sua decadência. Ele se tornou um meio de favorecimento dos afiliados políticos do governo, não havia controle sobre as verbas que a ele eram direcionadas. Não obstante, também as ocorrências de maus tratos físicos – que em dado caso, pelos castigos corporais provocou a morte do menor – e a má alimentação se tornaram corriqueiros. Era comum a superlotação, falta de higiene e, no caso das meninas, ser articulado esquema para a prostituição e exploração do trabalho doméstico. As tentativas de fugas e as rebeliões, bem como as intervenções policiais, eram freqüentes.

Por estes atributos, o SAM se tornou conhecido como a “Sucursal do Inferno”, Sem Amor ao Menor. Segundo o entendimento popular, o SAM se tornou uma escola do crime e aquele que tivesse vivido sob o seu comando sofria o estigma de aprendiz da periculosidade. Isto por conta da adversidade entre a valoração na ordem social e não propriamente na criança enquanto ser. Neste sentido, o dispositivo legal mantinha princípios complementares à manutenção da ordem, além de conservar ao Juiz a autoridade e o poder em detrimento à capacidade familiar.

O recolhimento se constituía numa forma de controle social tanto sobre os abandonados, delinqüentes, como sobre as famílias – limitadas social, econômica e politicamente. Assim, as famílias eram consideradas incapacitadas, pois, nem mesmo ela, tinha a capacidade de decisão sobre seus filhos.

## 1.5 A EXTINÇÃO DO SAM E A SUA SUBSTITUIÇÃO PELA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

No início da década de 1960 foi instaurada a sindicância no SAM, com o intuito de apurar as denúncias que circundavam o órgão. Nesse contexto aconteceu o golpe militar dando início aos 20 (vinte) anos de ditadura no país.

O período militar – iniciado em 1964, após o golpe – foi marcado por decretos, atos institucionais, que justificavam como instrumento de um governo revolucionário (ALAPANIAN, 2008, p. 116) e para assumirem o poder, os militares mantinham o discurso de que iriam livrar o país da corrupção, do comunismo e restaurar a democracia. Porém,

[...] o objetivo dos militares que assumiram o poder e que formavam um grupo com fortes vínculos com a Escola Superior de Guerra, era organizar o país sob uma democracia restrita e reunir condições para, no plano econômico, reformar o sistema capitalista, tornando-o mais moderno, o que, segundo eles, poderia impedir que as idéias comunistas proliferassem em meio ao atraso e à pobreza reinantes. (ALAPANIAN, 2008, p. 118)

Na defesa do intento, os militares propunham a Doutrina de Segurança Nacional<sup>15</sup>, que incorporava o aumento do poder do Executivo. Considerando as crianças e jovens empobrecidos como parte da questão social, os militares adotaram medidas para controlá-los, incorporando o conjunto de críticas severas que eram feitas por vários segmentos da sociedade ao sistema coordenado pelo SAM. O regime militar propunha solucionar o problema através de mecanismos prioritariamente preventivos (ALAPANIAN, 2008, p.121).

Utilizando-se do descontentamento que a sociedade mantinha pelo SAM e tendo ao fundo o interesse na organização do país através da democracia restrita, foi aprovada a criação da FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor, através da lei 4.513, de 01/12/1964.

A FUNABEM foi instalada ainda no primeiro ano da ditadura militar. Era apresentada como se tivesse traços diferentes do sistema antecessor – os

---

<sup>15</sup> A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) foi formulada no interior da Escola Superior de Guerra e tinha como ênfase a segurança interna do país em meio ao que consideravam uma guerra - o comunismo (ALAPANIAN, 2008).

considerados depósitos de menores criados pelo SAM. Teria autonomia financeira e administrativa – sendo organizada como uma fundação, para tentar afastar a burocracia e a possibilidade de corrupção.

Sua função era de planejar, coordenar e implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor mediante o estudo do problema, buscar soluções e também, era encarregada de fiscalizar as entidades executoras da política assistencial ao menor. Esta organização era o órgão centralizador da política ao menor (especialmente aos de classe menos abastadas) pelo Estado.

Como este propósito, a “Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, recebeu, como convinha a um organismo de sua estirpe, dote e legado. Ambos de inegável importância. O legado, que consistiu o seu patrimônio inicial, por sua vez, vinha-lhe da sucessão no acervo do extinto SAM” (PILLOTI, RIZZINI, 1995, p. 302).

As unidades do antigo SAM, repassadas a FUNABEM e totalmente remodeladas, deram origem ao projeto piloto do Rio de Janeiro - conhecido como Centro-Piloto Quintino. O complexo do Rio de Janeiro se tornou o centro-piloto de treinamentos de dirigentes, para assim, implantar o atendimento em unidades nos estados<sup>16</sup>. Este se tornou o local de aplicação e avaliação de modelos de atendimentos; sendo, pois, projetado para ser um centro de formação de recursos humanos especializados, de treinamento e de difusão das bases científicas. Seu funcionamento estava em perfeita sintonia com os interesses políticos dos militares (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 36).

A proposta apresentava um sistema complexo de unidades de internação, que abrangia os vários segmentos da população infanto-juvenil empobrecida. Havia unidades para crianças abandonadas, com ou sem pais; para crianças carentes, para adolescentes infratores, tudo conforme uma proposta de segregação, e afastamento da infância empobrecida, da visão de cidadão comum, que percebia o recolhimento dessa população sob a responsabilidade do Estado como uma saída para reduzir a pobreza e suas conseqüências.

No décimo ano de funcionamento, a FUNABEM mantinha cem convênios e havia destinado financiamento para 605 (seiscentos e cinco) projetos em quase todos os estados do Brasil. Os recursos foram empregados em infra-

---

<sup>16</sup> Assim foi motivada a instalação de unidades como a FEBEM, no estado de São Paulo.

estrutura dos centros de recepção e triagem, de reeducação e prevenção das Fundações Estaduais - pois a FUNABEM também se dedicava a interiorização da Política Nacional do Bem Estar do Menor, investindo nas cinco regiões do Brasil<sup>17</sup>.

Segundo Rizzini (2004, p. 37), de 1967 a 1972, tinham sido recolhidos cinquenta e três mil crianças, sendo a maioria procedente das favelas cariocas, do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, pois esmolavam, roubavam e vendiam bugigangas para sobreviver.

A relação destes menores com o mundo exterior das unidades, e mesmo entre si, era de limitação, quer no âmbito familiar ou no comunitário, contribuindo para despersonalização, o estigma, desprovidos de singularidade e desvalorizando a afetividade. As unidades executoras da política mantinham o sistema de internato e no ato da admissão, recepção e na triagem, submetiam os menores ao despojamento de seus bens, eram expostos à rotulação e à hierarquia rígida.

Em meio a estes acontecimentos, a Organização das Nações Unidas (criada em 1946), reconhecendo os prejuízos que vinham sendo causados à infância, começou a expressar a preocupação com os direitos das crianças e em 1959, aprovou a Declaração Universal dos Direitos da Criança (Resolução 1389) e conclamou os países signatários a se esforçarem para transformarem os princípios - não discriminação, proteção ao desenvolvimento saudável em condição de liberdade e dignidade; direito a um nome e a uma nacionalidade; aos serviços de saúde, educação, habitação, recreação; proteção especial contra a negligência e exploração - em legislação (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008).

Entretanto, a força provinda da ONU não foi suficientemente capaz de evitar o quadro que estava se instalando no Brasil. Apesar de se ter iniciada a proposta do esboço de um novo projeto de lei voltado aos menores, a Política da Segurança Nacional - 1964 impediu a sua continuidade.

As tentativas de revisão do Código de Menores continuaram nos anos de 1970 e em meio a posições divergentes destacando-se, de um lado, um grupo de juristas do Rio de Janeiro ligado à Associação de Juízes de Menores, que defendia a oficialização de um direito menorista e, de outro, o Ministério Público de São Paulo, que

---

<sup>17</sup> No caso específico de São Paulo, as internações da FEBEM chegaram ao atendimento de trinta e três mil crianças e adolescentes que se viram envolvidos num sistema que os afastava de suas famílias e de suas comunidades de origem (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 38).



defendia uma legislação contemplando a garantia dos direitos dos menores. (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008; p. 161)

O resultado desse embate foi favorável ao primeiro grupo. Em 10 de outubro de 1979 – exatamente no Ano Internacional da Criança<sup>18</sup> - foi promulgada a Lei nº 6.697, que instituiu o novo Código de Menores, em detrimento ao Código Mello Matos, que segundo Franco (2000), foi avaliado como uma lei tímida, pois não conseguia acompanhar a evolução da sociedade.

Em 1979, com a promulgação do novo Código de Menores (Lei Federal 6.697 de 10/10/1979), o modelo ganhou reforço – uma vez que contribuía para a consolidação da Política de Segurança Nacional na chamada Doutrina da Situação Irregular.

O Código de Menores de 1979 foi resultado da tentativa de revisão do Código de 1927. No âmbito internacional se processava o entendimento de que era necessário resguardar os direitos humanos. Entretanto, em plena ditadura militar, no Brasil, a revisão do Código de Menores de 1927 não incorporou os preceitos da ONU, dando origem a uma legislação ainda mais discriminatória.

O Código de Menores de 1979<sup>19</sup> postulava a criança como um ser portador de necessidade e partia do pressuposto de que o “menor”, com conduta anti-social, necessitava de “tratamento” (SILVA; GUIMARÃES, 2009, p. 117). Por isto, as ações destinadas aos menores buscavam a fundamentação em métodos terapêuticos e pedagógicos com a finalidade de possibilitar a reeducação e a reintegração do menor à sociedade.

Era como se fizesse parte de uma patologia social, sendo esta formada por jovens em situação de risco (GOLLO, 2009). Por isto, segundo a referida autora, o expoente da Doutrina da Situação Irregular no Brasil, Alyrio Cavallieri, fazia comparações entre o médico e o juiz, que prescreve o tratamento, usando o Código de Menores – no entanto, não encontrando medidas terapêuticas,

---

<sup>18</sup> O ano de 1979 foi proclamado como Ano Internacional da Criança, com o objetivo de dar destaque aos problemas que afetavam a criança pelo mundo, como a falta de acesso à educação, desnutrição; especialmente no continente africano, onde acontecia a independência de colônias e havia violência contra crianças. Também neste ano, eram comemorados os vinte anos da Declaração dos Direitos da Criança – que já previa a proteção especial da criança.

<sup>19</sup> Pilloti e Rizzini (1995) completam que “optou-se por não se manter na lei a classificação tradicional de menor abandonado e delinqüente, substituindo-a por um sistema de descrição do estado sócio-econômico-familiar dos menores. Assim, o que se desejava era abranger todas aquelas situações contrárias a “normalidade”.

o juiz aplica a internação ou a destituição do poder familiar, consumando a inclusão do menor na situação irregular.

Para Pilloti e Rizzini (1995, p. 152) o menor teria sido elevado à categoria de problema de “Segurança Nacional” na medida em que grupos de menores passaram a colocar em risco a ordem pública, participando ativamente de ações criminosas. Assim o novo Código tratava de cercear a conduta anti-social do menor, através de ação repressivo-punitiva.

Desta forma, os menores em situação irregular<sup>20</sup> eram

[...] aqueles privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução primária obrigatória: vítimas de maus tratos ou castigo imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; em perigo moral, pois se encontravam, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou por sofrer exploração em atividade contrária a os bons costumes, privado de representação legal, pela falta dos pais ou dos responsáveis; com desvio de conduta, em virtude da inadequação familiar ou comunitária, ou autores de infração penal. (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p.161)

Portanto, aqueles considerados sem direitos titulares eram objetos de vigilância e intervenção da justiça permanentemente, uma vez que a concepção implícita no Código de Menores de 1979 era a do controle social.

As decisões com base no Código de Menores de 1979 sustentavam a exclusão e o controle social, formalizado através da institucionalização dos menores. Tratava-se de uma legislação assistencialista e tutelar, tendo como ponto primordial o menor enquanto objeto da intervenção do Estado.

Na Doutrina da Situação Irregular a autoridade judiciária tinha competência para decidir sobre o destino dos menores sem mesmo ouvi-los, como nos mostra Pilloti e Rizzini (1995, p. 159) ao referir que Edson Seda<sup>21</sup> menciona que, em se tratando de menores infratores, a lei permitia a aplicação de medidas aos

<sup>20</sup> A Doutrina da Situação Irregular substituiu a Doutrina do Direito do Menor, através do Código de Menores de 1979. Esta foi uma construção doutrinária oriunda do Instituto Interamericano Del Niño, órgão da OEA, do qual o Brasil participou, juntamente com os Estados Unidos, Canadá e os demais países das Américas. Sua formulação teórica é atribuída ao jurista argentino Ubaldino Calvento e teve como maior propagador no Brasil o Juiz de Menores do Rio de Janeiro, Alyrio Cavallieri. A Associação Brasileira de Juizes de Menores incorporou tal conceito a partir do seu XIV Congresso, realizado no Chile em 1973, sob a justificativa de que se adequava à tradição legislativa brasileira, de só tomar conhecimento da problemática da criança a partir do momento em que se configurasse estar ela em "situação irregular" junto à família. (SILVA, 2009)

<sup>21</sup> Advogado que acompanhou os debates e modificações na lei.

acusados, sem mesmo se ter provas e, na maioria dos casos, os pobres não desfrutavam de defesa.

Com isto era comum a prática de ignorar as particularidades dos menores, pois a preocupação estava em afastar das ruas aqueles que representavam perigo para a paz e a ordem social.

O Código de Menores de 1979 vigorou até 1990. Porém, desde sua promulgação já era objeto de críticas que podem ser agrupadas em dois blocos – segundo o entendimento de Silva (2005, p. 32): no primeiro, os menores eram punidos por se encontrarem em situação irregular – situação alheia a sua vontade. A condição de pobreza familiar servia como motivação para as determinações judiciais e a ausência de políticas públicas contribuía para o mesmo procedimento. Em segundo, os menores apreendidos por suspeita de ato infracional eram privados de sua liberdade sem que mesmo a materialidade dos fatos fosse comprovada, implicando na ausência do direito de defesa do menor.

#### 1.6 A CRISE DO MODELO FUNABEM E AS CRÍTICAS QUE PASSARAM A SUBSIDIAR UM NOVO PARADIGMA

A política de atendimento aos menores, que se empregou no Brasil nos anos de ditadura, aliada ao aprofundamento das desigualdades sociais no país, manteve o número de atendidos/internações crescente, causando uma profunda crise no sistema de atendimento aos menores que até então se utilizava. Críticas ao sistema idealizado - FUNABEM e a Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM) foram ganhando proporção e adesão pelos membros de defesa dos direitos humanos.

Problemas relativos à superlotação e outros aliados a ela se tornaram comuns como relatam os autores:

As denúncias sobre a violência institucional, que grassava impune nos internatos, evidenciaram o fracasso do trabalho federal, tanto nos estados, quanto no Rio de Janeiro (e em Minas Gerais), isto é, no complexo central, a partir de onde se implementara a PNBEM. (PILLOTI; RIZZINI, 1995, p. 320)

A falta de recursos financeiros para sustentar o sistema muito ampliado (apesar da pretensão de ser um órgão com autonomia financeira), as rebeliões – que representavam a tentativa do oprimido se fazer ouvir -, aliado ao fato de que a FUNABEM tinha a proposta de estudo, implementação e coordenação da política nacional, acabou, em alguns casos, sendo a executora daquilo que propunha. Alguns estados não assumiram o trabalho e se tornaram obstáculos à operacionalização das atividades (PILLOTI; RIZZINI, 1995).

A ocorrência de rebeliões, tentativas de fugas, maus-tratos, passaram a marcar o contexto. Fatos marcados por violência e repressão, até mesmo por morte de internos, tornaram-se públicos e denunciavam a ineficácia e o fracasso do sistema, num tempo em que “havia no Brasil cerca de 25 milhões de menores carenciados e/ou abandonados; 1/3 da população infanto-juvenil encontrava-se em estado atual ou virtual de marginalização” (PILLOTI; RIZZINI, 1995, p. 314), ocasionado especialmente pelo crescimento demográfico, a migração aos grandes centros urbanos, que ampliavam os cinturões de pobreza.

Em meio a todos os fatores de descrédito da FUNABEM, o governo do presidente Ernesto Geisel, já vinha aplicando medidas em prol de uma abertura política. Mas isto não significou que não fez uso da força nos momentos em que entendia ser necessário. A Política de Segurança Nacional, que colocava a reclusão como medida repressiva aos que ameaçassem a ordem, ainda estava vigente.

Somente no início dos anos de 1980, quando se vivenciava no Brasil um forte clima de euforia por conta da transição político-democrática - tornaram-se mais visíveis às inquietações do povo brasileiro, os debates, publicações sobre uma nova perspectiva de vida societária.

Os debates sobre temas inquietantes possibilitaram, mais claramente, o entendimento por parte da população, de que seria possível outra forma de organização da sociedade e também em relação à política de atendimento à criança, impulsionado pelos movimentos sociais – possibilitando a participação popular.

Um dos movimentos que marcaram a época foi o Movimento dos Meninos e Meninas de Rua - MMR<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> O Movimento dos Meninos e Meninas de Rua nasceu da implementação de experiências alternativas comunitárias a meninos e meninas de rua (SILVA, 2005). Os encontros nacionais de crianças e adolescentes, promovidos pelo MMR serviram como estratégia e pressionar os

O movimento decolou a partir da articulação iniciada por projeto que visava destacar as experiências alternativas existentes no país, sob a coordenação do SAS/UNICEF/FUNABEM. A partir daí, indivíduos, grupos e instituições articularam-se em defesa da criança e marcaram presença de forma surpreendente. Representantes da sociedade civil – simples cidadãos, até então aparentemente impotentes diante do problema – demonstraram que era possível organizarem-se e exercer influência no debate e na ação ao nível da política. (PILLOTI; RIZZINI, 1995, p. 161)

O contexto ainda estava sendo asseverado pela força da Igreja Católica, que se opunha fortemente ao regime militar e sua política para “o menor”. Organizaram-se as críticas ao alto custo do sistema que privilegiava as internações. Sinalizando para o mesmo lado, as organizações profissionais (educadores, técnicos de diversas áreas de conhecimento, voluntários, instituições de assistência à infância, membros da comunidade carentes) estavam desejosos por mudanças mediante a situação em que os menores se encontravam submetidos nas unidades do sistema FUNABEM/FEBEM.

O empenho de diversos segmentos pela redemocratização do país levava em paralelo ao interesse de mudanças na política de atenção às crianças e adolescentes, pondo então, questionamentos sobre o modelo da FUNABEM, a PNBEM e, conseqüentemente, o Código de Menores (de 1979) e a política dos militares (PILLOTI; RIZZINI, 1995).

Na medida em que isto acontecia, crescia a concepção de que as famílias eram as vítimas da má distribuição de renda e da desigualdade social e os internados, acumulavam as condições desfavoráveis ao seu desenvolvimento enquanto pessoa humana.

A concepção que estava sendo gestada, mostrava a falta de opções para o trato com as crianças e adolescentes, intensificava a pressão para o fechamento de internatos e o redirecionamento da política para este segmento.

Apesar da pressão interna (dos recolhidos nas unidades) e externa – movimentos sociais internos ao país e do exterior - a FUNABEM buscou se rearticular pela via da centralização da política e descentralização da execução.

---

responsáveis pela elaboração de uma nova lei. Isto ficou evidente no II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de rua, que aconteceu em Brasília, quando cerca de 750 crianças e adolescentes em situação de rua chamaram a atenção do Brasil, ocupando o Plenário do Congresso Nacional e realizaram uma votação simbólica de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; além disto, tiveram audiência com o presidente da República. (PILLOTI; RIZZINI, 1995)

Ainda na década de 1980, houve a tentativa de sua rearticulação seguindo as normas do Ministério da Previdência e Assistência Social: modernizar para funcionar.

Os obstáculos ao funcionamento da FUNABEM e PNBEM foram os grandes internatos do Rio de Janeiro e Minas Gerais, que foram desativados e buscaram-se novas alternativas para o atendimento a demanda através dos Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor (CRIAM's) – pequenas unidades, na capital e no interior do Estado do Rio de Janeiro, visando a implementação do programa de descentralização e reformulação do atendimento” (PILLOTI; RIZZINI, 1995, p. 324). No entanto, as tentativas não foram frutíferas e a FUNABEM foi extinta e substituída pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - encarregada de apoiar a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente por todo o Brasil, já em pleno processo de luta pelas eleições diretas e pela reforma da Constituição.

Em 1986, como conseqüência de todo esse movimento, foi proposta uma emenda na formulação da Constituição Federal de 1988 que possibilitaria a existência do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme nos mostram Pilloti e Rizzini (1995):

Nos meses que antecederam a promulgação da Carta Constitucional de 1988, vários grupos se organizaram na luta em defesa de variadas causas de cunho social de seu interesse. Destacou-se o movimento denominado “A criança e a Constituinte”, cuja articulação garantiu a inclusão de um artigo inusitado na Constituição Federal. O artigo 227<sup>23</sup>, baseado nos postulados da Declaração Universal dos Direitos da Criança e detonador do processo que culminou na elaboração de uma nova lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente. (PILLOTI; RIZZINI, 1995)

Marcava-se, assim, o início de um novo ciclo de atendimento às crianças e adolescentes, agora sob a Doutrina da Proteção Integral e sujeito de direito em oposição à Doutrina da Segurança Nacional. Desta mudança, que não se processou facilmente, trataremos a seguir.

---

<sup>23</sup> Segundo a Constituição Federal, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

## 1.7 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Segundo Silva (2005, p. 42) o Estatuto da Criança e do Adolescente foi a primeira lei brasileira e latino-americana que instituiu mudanças jurídicas no sentido de eliminar o paradigma da Situação Irregular.

A lei nasceu em resposta ao esgotamento histórico-jurídico e social do Código de Menores de 1979. Porém, sua elaboração não correspondeu a um processo sem divergências e conflitos. A autora já referenciada aponta que algumas propostas foram encaminhadas à Assembléia Constituinte em 1986, dentre elas, a Criança Constituinte e a denominada Criança Prioridade Nacional para posteriormente ser elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

No ato da entrega da primeira proposta (Criança Constituinte) de emenda houve protestos. Ela representava a iniciativa governamental e teve a finalidade de subsidiar as propostas do Poder Executivo. A segunda, encaminhada à Assembléia Constituinte em 1987, contrapôs a primeira emenda e trazia as propostas dos movimentos populares pela infância.

Nesse processo de mobilização nacional, os movimentos pela infância e as entidades não-governamentais se articularam, criando, em março de 1988, o Fórum DCA (Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente). Esse Fórum nasceu para apoiar a articulação permanente das entidades, possuindo duas finalidades: a primeira objetivava ações conjuntas de combate à violência às crianças e aos adolescentes; a segunda, organizar a participação das entidades não-governamentais nos *lobbies* da Assembléia Constituinte. (SILVA, 2005, p. 38)

Os representantes deste Fórum, em conjunto com consultores do UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância), assessores das políticas públicas, conhecidos como Grupo de Redação do Estatuto, foram responsáveis pela coordenação da elaboração do anteprojeto do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em meio às propostas, uma do próprio Fórum, outra da Coordenação da Curadoria do Menor de São Paulo e a última, da assessoria jurídica da FUNABEM, representando os ideais do governo, o grupo protocolou na Câmara Federal, como substitutivo do anteprojeto de lei, apresentado por Nelson Aguiar e,

no Senado, como projeto de lei apresentado por Ronan Tito, ambos com o mesmo teor (SILVA, 2005, p. 39-40).

Este processo de discussão, elaboração e aprovação recebeu influências de diferentes forças políticas e seu resultado foi fruto do movimento nacional; culminando com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei 8.069, aprovado pelo Senado em 25 de abril de 1990, em 28 de junho pela Câmara, e em 13 de julho de 1990, sancionado pelo presidente da República, Fernando Collor de Mello; entrando em vigor somente em 12 de outubro do mesmo ano.

Esta nova lei extinguiu a Doutrina da Situação Irregular e se comprometia com a Doutrina da Proteção Integral, abrangendo todas as crianças e adolescente<sup>24</sup>, independentemente da condição sócio-econômica, etnia, crença, dentre outros.

Neste sentido, na concepção de Franco (2000), ao abandonar a Situação Irregular e reconhecer a Doutrina da Proteção Integral a infância, com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança, o ECA deu salto qualitativo em termos legais e sociais.

Para Bidarra e Oliveira (2008) o Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou uma nova operacionalidade: jurídica, assistencial e institucional para as crianças e os adolescentes, pois estabeleceu limites à ação do Estado, do Poder Judiciário, da polícia, das empresas privadas, dos adultos e mesmo dos pais ou responsáveis legais. Redirecionou a atenção da sociedade e conclamou a participação popular na formulação e implementação de ações referentes ao segmento infanto-juvenil.

Desta forma, a nova lei trouxe inovações em relação ao Código de Menores de 1979, garantindo por meios legais os mecanismos de participação popular através das instâncias de colegiados, como os Conselhos de Direitos, nas três esferas de governo<sup>25</sup>; viabilizando a descentralização e a municipalização nos atendimentos à criança e ao adolescente. Tratou-se de diferença consubstancial

---

<sup>24</sup> A partir da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, são considerados crianças aqueles que possuem a idade inferior a doze anos e, acima, até os dezoito anos, são os adolescentes.

<sup>25</sup> No nível municipal tem-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA; no estadual, o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente e no federal - CONDECA, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA.



entre o ECA e o Código de Menores de 1979, já que o último centralizava a execução no âmbito nacional ou estadual.

De acordo com Silva (2005), a municipalização incluída na nova lei expressa a crítica ao modelo piramidal da operacionalização das políticas públicas na qual era mantida a dicotomia entre planejadores e executores. A municipalização dos serviços públicos pressupõe que o poder central se retire da cena da execução das ações diretas. A autora ainda menciona que neste processo está incluída a participação popular que pode acontecer através dos Conselhos de Direitos.

O Conselho de Direitos é formado por representantes da sociedade civil e do poder público. Trata-se assim, de um órgão com representação paritária e possibilita a participação popular nas questões da infância e juventude. Assim nos ensina Silva (2005) sobre os Conselhos de Direitos:

[...] suas funções são “deliberativas” em todos os níveis – municipal, estadual e nacional – e desempenham papel preponderante no processo de democratização. Cabe ao Conselho de direitos participar ativa e criticamente na formulação das políticas públicas; acompanhar, fiscalizar e controlar sua execução; denunciar as omissões e as transgressões decorrentes da não-aplicação do Estatuto. (SILVA, 2005, p. 43)

É através do Conselho de Direitos que se torna possível o controle social; pela participação popular. A mesma legislação expõe a necessidade da instalação dos Conselhos Tutelares, que é um órgão municipal, autônomo, não jurisdicional e que esta em defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Não somente o Conselho Tutelar tem a atribuição de defesa dos direitos, mas todos os componentes do sistema de garantia de direitos, como policiais militares, delegados de polícia, promotores de justiça, juízes de direitos, psicólogos, médicos, assistentes sociais, programas de políticas públicas, dentre outros, que são de fundamental importância na consolidação da normativa jurídica expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente e da Doutrina da Proteção Integral.

Na concepção de proteção integral está contida a idéia de que não são as crianças e adolescentes que estão em situação irregular e sim as condições de vida na qual estão inseridos; portanto, a terminologia menor – e similar – passa ser entendida como pejorativa e é substituída por crianças e adolescentes.

A Doutrina de Proteção Integral é expressa através do conjunto de princípios contidos no ECA. Implica na consideração de ser a criança ou adolescente sujeito de direito, devendo as políticas públicas contemplar essa situação, proporcionando o reequilíbrio existente pela condição de serem pessoas em desenvolvimento (ROSSATO; LÉPORE, 2009, p. 20).

A referida doutrina se torna, então, responsável por assegurar um mínimo às crianças e adolescentes, abrangendo o direito de sobrevivência, desenvolvimento pessoal e social, integridade física, psicológica e moral e, para tanto, expõe sobre a necessidade de serem articuladas políticas sociais.

A partir deste, as crianças e adolescentes passaram da condição de não-ser para sujeitos de direitos (SILVA; GUIMARÃES, 2009), pessoas em desenvolvimento, destinatários de prioridade absoluta e que podem exigir não somente do Estado, mas das famílias e de toda sociedade, as devidas garantias para a manutenção desta condição; significando que deixou de ser objeto de medidas judiciais e portador de necessidades, carente, vulnerável, objeto de tutela do Estado. A criança e o adolescente se tornaram portadores de direitos legais, com individualidade e capacidade própria.

Por se encontrarem na fase peculiar de desenvolvimento, ainda não reúnem certas capacidades para gerir a vida sozinho; pressupõe-se uma série de relações interativas entre o biológico, o físico, o social. Como portadores de direitos possuem acesso à defesa, à busca pela garantia de seus direitos, como a liberdade, respeito, à dignidade e de participar das decisões de medidas a seu respeito. São considerados legalmente como pessoas em condição de desenvolvimento e terão prioridade absoluta no atendimento de suas necessidades (SILVA; GUIMARÃES, 2009).

O direito à vida, saúde, liberdade, educação, profissionalização, à convivência familiar e comunitária constitui-se como parte dos direitos fundamentais. Tais direitos consistem no reconhecimento do ser como cidadão, com liberdade de ir e vir, de se expressar; oferecer-lhe segurança em relação à sua integridade física, intelectual e afetiva; proporcionar condições de vida sem discriminação e em ambiente saudável. Neste sentido, a lei traz a prerrogativa da manutenção da criança e do adolescente junto aos seus, classificando a família e a comunidade como o *locus* privilegiado para convivência e sociabilidade.

Para isto as políticas sociais devem caminhar para a preservação da convivência em família, portanto, esforços diversos precisam ser empregados no sentido de ser evitada a medida de acolhimento institucional. Sendo impossível, é preciso adotar meios para conservar o vínculo familiar, privilegiando, o atendimento aos grupos de irmãos além respeitar o limite de atendimento de cada instituição de acolhimento. Mesmo em desfrute do acolhimento institucional, eles têm o direito de manter contato entre os seus (salvo determinação judicial em contrário). Porém, a lei ressalva que quando submetido a esta medida, há necessidade de ser sob o cunho protetivo, provisório e excepcional.

Assim, partilhamos da opinião de autores como Bidarra e Oliveira (2008) que defendem que o ECA representou um novo paradigma para o segmento infanto-juvenil. O que implica dizer que a legislação propôs um novo modelo de pensar e agir, de compreender e fazer para a criança e o adolescente numa perspectiva de garantia de direitos, portanto, o ECA não deve ser tomado como mais uma simples ordenação jurídica e por isso representa um desafio a toda sociedade brasileira, que neste momento foi conclamada a participar da sua efetividade. Trataremos das dificuldades de operacionalização dessa proposta a seguir.

**CAPÍTULO II**

**UM NOVO PARADIGMA PARA O ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

Pretendemos neste capítulo discutir os desdobramentos da aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal 8.069/90), especificamente no que diz respeito às significativas alterações ocorridas a partir da construção de um Sistema de Garantia de Direitos e das novas diretrizes para a política de atendimento à criança e ao adolescente, em especial naquilo que diz respeito ao acolhimento e desacolhimento de crianças e adolescentes.

## 2.1 A ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS A PARTIR DO ECA

Bidarra e Oliveira (2008) apontam que o ECA, preconizando o direito de proteção à criança e ao adolescente, propõe a criação de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

O SGD se tornou possível pelo disposto no artigo 227 da Constituição Federal, que afirma ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, saúde, alimentação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de todas as formas de negligência, discriminação, exploração e opressão.

O artigo 4º do ECA reforça a necessidade da construção de um sistema articulado que envolva os vários segmentos da sociedade na busca pela garantia de direitos quando aponta que a função de cuidar, proteger, educar, também é de competência da comunidade, sociedade em geral e do poder público.

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária. (ECA, art. 4º).

Porém, a idéia de um sistema articulado nesse sentido somente se concretiza a partir da Resolução nº 113 - de 19 de abril de 2006 - do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Nela o SGD é citado explicitamente e definida sua competência, que é de

[...] promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais, coletivos e difusos em sua integridade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidas e respeitadas como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações. (Resolução 113, de 19/04/2006, CONANDA, artigo 2º)

Na referida Resolução, o SGD é definido como articulador e integrador das normativas e do funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual e Municipal.

Em seguida, numa alteração da Resolução 113, o CONANDA editou a resolução de nº 117 (de 11/07/2006) que, em seu artigo 5º não desconsiderou os eixos já mencionados e acabou reforçando a necessidade dos órgãos públicos e das organizações da sociedade civil, que integram o SGD, exercerem suas funções em rede. Desta forma, para que se concretize o disposto é necessária a participação efetiva dos segmentos da sociedade - como a família, o Estado e as organizações da sociedade civil.

Por isto, a partir daqui, trataremos de apresentar como a legislação e as normativas gerais a ela relacionadas compreendem a ação de cada um desses segmentos e agentes do SGD na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, começando pela família.

Segundo o artigo 25 do ECA, a família é uma comunidade formada por ambos os pais ou qualquer deles e seus descendentes. Ela é parte do SGD por ser considerada o primeiro núcleo de atenção e socialização da criança e do adolescente. Sua função social é de proteger, educar, socializar.

Mesmo diante de transformações sócio-culturais que propiciam novos arranjos, as famílias permanecem ocupando centralidade no desempenho de funções como a procriação e a socialização de seus membros e, assim, mantêm-se como instituição central para a organização social.

O consenso e o reconhecimento da importância da família como *locus* privilegiado para o adequado desenvolvimento humano está consagrado em documentos nacionais e internacionais (BECKER, 1998), na Convenção dos Direitos

da Criança e do Adolescente (1990)<sup>26</sup>, na Lei Orgânica da Assistência Social (1993)<sup>27</sup> e na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 226, que reconhece a família - independentemente de seu formato - como sendo a base da sociedade e, portanto, tendo a proteção do Estado, especialmente diante de situações de vulnerabilidade e risco social.

Então, quando os membros de uma família se encontram em condição de risco ou vulnerabilidade, de exclusão social, precisam do apoio do Estado e da sociedade para que ela, como um todo, possa cumprir com a responsabilidade de procriação, de socialização e de proteção de seus membros, ou seja, que zele pela manutenção da integridade física e psíquica dos seus.

Quanto ao Estado, é de sua competência o atendimento das necessidades básicas das famílias, conforme disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e assumido pelo texto Constitucional brasileiro de 1988 e pelo ECA – fazendo-o através das políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 considera como direito da pessoa e dever do Estado o provimento das necessidades básicas dos cidadãos nas diversas áreas dentre elas a saúde, educação, trabalho e renda.

Para Rossetti (acesso em 10/03/2010) o Estado, como provedor das necessidades básicas das famílias de baixa renda, cumpre seu papel através de minimamente sete áreas: alimentação, o complexo saúde-saneamento, a educação, a habitação, a infra-estrutura urbana, a segurança social e a segurança pública.

Segundo o autor,

O destino priorizado das provisões é a população de mais baixa renda, a quase terça parte do contingente total que vive abaixo da linha de pobreza absoluta, um quarto da qual abaixo da linha de indigência. O foco estratégico deverá ser a remoção de carências historicamente agravadas. Na esteira desse foco, se incluirão a remoção de discriminações e, em caráter mais duradouro e socialmente mais eficaz, a proteção social ativa e a promoção humana, ingredientes de processos mais consistentes de inclusão

---

<sup>26</sup> Neste documento os Estados partes declaram-se convencidos de que a família, como elemento básico da sociedade e meio natural para crescimento e o bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessária para poder assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade, e reconhecem que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão. (BECKER, 1998, p. 60/61)

<sup>27</sup> A Assistência Social tem por objetivo a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção e inserção no mercado de trabalho, dentre outros. (LEI Nº 8.742, de 07/12/1993, artigo 2º)

sócio-econômica e de democratização de acesso aos mercados.  
(ROSSETTI, 2002)

Atuando sobre as causas da vulnerabilidade, as políticas sociais se tornam um meio para que o Estado provenha à família nas suas necessidades mais elementares. Neste sentido, as ações das políticas sociais promovidas pelo Estado, em especial na área da assistência social, têm sinalizado para a centralidade nas famílias.

Outra atribuição do Estado na organização de um Sistema de Garantia de Direitos é a administração do Sistema de Justiça, através da garantia de acesso à justiça a todos os cidadãos, da aplicação das normas e de sua execução.

A aplicação da lei relativa ao segmento infanto-juvenil é atribuição do Juiz da Infância e Juventude. Assim, toda matéria atinente à criança e ao adolescente é de competência do Juiz da Infância e Juventude, estando indicada no ECA.

Desta forma, as atribuições do Juiz da Infância e Juventude estão previstas no artigo 148 do ECA. Dentre elas está conhecer as ações civis fundadas nos interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente; conhecer as ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento ao segmento; conhecer pedidos de guarda (preservando o direito da criança e do adolescente de estar inserido em ambiente familiar e sendo assistida pelos pais ou responsável na sua educação, saúde, cultura); pedido de adoção, destituição do poder familiar; aplicar penalidades nos casos de infração contra a norma de proteção à criança e ao adolescente, sendo ela praticada pelos pais ou por terceiros.

Apurados os fatos e confirmada a violação dos direitos, a autoridade judiciária pode determinar medida condizente à gravidade e proporção do fato. No caso da violação dos direitos da criança e do adolescente ser praticado pelos pais, a autoridade judiciária pode determinar o encaminhamento aos recursos comunitários para que as causas da violação sejam amenizadas; advertência, como forma de alertar aquele que infracionou; orientação e apoio temporário; inclusão em programa oficial para tratamento; colocação em família substituta (art. 101, ECA) e ainda a



suspensão<sup>28</sup> ou destituição do poder familiar - e a criança ou adolescente pode ser encaminhada ao acolhimento institucional ou à família substituta.

No entanto, a adoção destas medidas visa única e exclusivamente assegurar os direitos – a integridade física, pessoal e moral – da criança e do adolescente. Mediante esta condição e dentre as competências da autoridade judiciária, ainda se encontra o conhecimento das representações advindas do Ministério Público e do Conselho Tutelar. Em muitos casos é através destes que o Poder Judiciário é provocado e são apresentadas as circunstâncias nas quais muitas crianças e adolescentes se encontram, quer no meio familiar ou até mesmo quando acolhidas em instituições.

O Ministério Público<sup>29</sup> - representado pelo Promotor de Justiça – não integra o Poder Judiciário, mas desenvolve suas funções essenciais, primordialmente, no processo e perante os juízos e tribunais. Ele se destina a preservação dos valores fundamentais estabelecidos na Constituição Federal e das leis afins. No que diz respeito a área da infância e juventude sua intervenção está intimamente relacionada com o

[...] âmbito da defesa individual de garantia de direitos de determinada criança ou adolescente, quanto na defesa coletiva, situações em que várias pessoas ou comunidades estão deixando de usufruir o mesmo direito, por exemplo, falta de vaga na escola ou creche (OLIVEIRA, 2007, p. 67)

Em relação à infância e juventude, o Ministério Público tem suas atribuições definidas no artigo 201 do ECA, que são: conceder remissão, promover ação civil pública para resguardar os direitos das crianças e adolescentes, instaurar procedimentos administrativos, requisitar diligências, requisitar serviços da comunidade, expedir notificações e colher depoimentos, fiscalizar entidades governamentais e não governamentais que acolhem crianças e adolescentes.

---

<sup>28</sup> A suspensão do poder familiar corresponde a uma medida temporária, podendo ser revista e revertida, diferentemente da destituição do poder familiar. Tanto a suspensão como a destituição do poder familiar podem ser determinados aos pais cumulativamente ou a apenas um deles.

<sup>29</sup> O Ministério Público se define como órgão constitucional autônomo, incumbido de zelar pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático. O Estado contemporâneo assume como missão garantir ao homem, como categoria universal e eterna, a preservação de sua condição humana, mediante o acesso aos bens necessários a uma existência digna, e um dos organismos de que dispõe para realizar essa função é o Ministério Público, tradicionalmente apontado como instituição de proteção aos fracos e que hoje desponta como agente estatal à tutela de bens e interesses coletivos e difusos. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2007)

Sua atuação se dá através de requisição ao Juízo competente e assim, o Ministério Público atua como co-responsável na preservação e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Por fim, a preservação e garantia desses direitos também é função da sociedade, pois o SGD é um conjunto articulado de ações entre a família, o Estado e a sociedade. A participação desta última no SGD se materializa de diversas formas. Primeiramente é importante observar que o ECA convoca a sociedade para suas responsabilidades, através da denúncia, da não convivência com as violações de direitos das crianças e adolescentes. Conforme o ECA,

É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. (ECA, artigo 18)

O não cumprimento do papel de prevenir a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente implica em ofensa às relações pré-estabelecidas. A denúncia aparece então como alternativa e, segundo Vicente (1998), tem importante papel na conscientização sobre os direitos da criança e do adolescente, pois além da constatação de fenômenos de irregularidade é capaz de promover movimentação para propiciar a implantação ou implementação de serviços ou programas preventivos e de intervenção.

Com a vigência do ECA, a impulsão neste processo de movimentação passou a ser articulada principalmente pela sociedade através dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente – nos quais a sociedade civil organizada tem importante papel.

Silva e Guimarães (2009) afirmam que os Conselhos propõem uma nova relação entre a sociedade civil organizada e o Estado, na medida em que eles são co-responsáveis pela construção de políticas públicas adequadas às reais necessidades de cada localidade. Segundo os autores:

Sua implantação e funcionamento representam uma normativa no sistema de garantia de direitos, além de constituir-se como um espaço para participação do cidadão, na definição das ações de atendimento às crianças e adolescentes. (SILVA; GUIMARAES, 2009, p. 178)

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente constituem um espaço eminentemente público – são arenas de interferência da sociedade, de ampliação da democracia e do fazer político quando da deliberação a respeito de políticas e serviços voltados para a infância e juventude.

Segundo os autores, os Conselhos Municipais possibilitam a participação da sociedade. É através deles que a sociedade exerce o controle social sobre o poder público, especialmente no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública e na execução das políticas públicas, avaliando seus objetivos, processos e resultados.

Entretanto, é importante considerar os apontamentos de Ziliotto (1992), pois os Conselhos de Direitos tem competência deliberativa e não executiva:

A importância do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente está no fato de ser ele a mola propulsora para que as mudanças necessárias passem a ocorrer no município. O Conselho garante as condições para o exercício adequado das competências dos diferentes setores envolvidos no atendimento à criança e ao adolescente que precisam ser criados, com base nas demandas existentes. (ZILIOTTO, 1992, p. 27)

Os Conselhos são formados por um colegiado constituído paritariamente, com representantes da sociedade civil e poder público, conforme previsto no artigo 88 do ECA, buscando, através da mediação dos dois segmentos – sociedade civil e governo – promover e garantir a efetividade dos direitos referentes ao segmento.

Em nível municipal, o Conselho de Direitos é um órgão representativo; composto por representantes setoriais da comunidade e do poder público municipal<sup>30</sup>. Além de deliberar sobre as políticas sociais, a ele é atribuída a competência de gerir os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, indicando repasse de verbas às instituições assistenciais da área, que se encontram em conformidade com as exigências legais e que estejam registradas no próprio Conselho.

Outra forma prevista na legislação de participação da sociedade é através dos Conselhos Tutelares. São os Conselhos Tutelares, que atendem a cada

---

<sup>30</sup> A quantidade de integrantes está relacionada a realidade de cada localidade. Os representantes do poder municipal são indicados pelo poder executivo e os da comunidade, escolhidos entre as entidades.

uma das situações de violação de direitos da criança e do adolescente de determinado território, por abuso ou omissão por parte do Estado, da sociedade, da família ou da própria criança ou adolescente (OLIVEIRA, 2007, p. 74). Neste sentido, os Conselhos Tutelares têm papel executor e fiscalizador das questões cotidianas da violação dos direitos da criança e do adolescente. Exercem jurisdição administrativa e, segundo a lei, devem cumprir sua função com independência, porém, em harmonia com os outros órgãos que também atuam na defesa dos direitos da criança e do adolescente – agindo na esfera da solução de conflitos.

Na execução de suas atribuições, utilizam os instrumentos jurídicos dispostos na lei. Assim, tem autonomia para aplicar medidas específicas de proteção (artigo 101, I a VII do ECA) e as pertinentes aos pais e responsáveis (artigo 129 do ECA)<sup>31</sup>. As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária ou aquele que tenha legítimo interesse.

Dentre suas funções, está expedir notificações, requisitar serviços; colaborar com o poder executivo em proposta orçamentária; atender crianças e adolescentes; aconselhar pais e a inspeção em entidades governamental ou não-governamental, que desenvolvam o trabalho de acolhimento institucional – e se detectada irregularidade, poderá representar ao Ministério Público - com a finalidade de assegurar a existência das condições de assistência e desenvolvimento à criança e ao adolescente.

Desta forma, o Conselho Tutelar, assim como os demais organismos que integram o SGD, buscam efetivar os direitos da criança e do adolescente contidos no ECA.

Em síntese, a construção de um Sistema de Garantia de Direitos é o pilar da sustentação da idéia de proteção integral ao segmento infanto-juvenil contida no ECA. Ao introduzir a proposta de participação popular, através das duas modalidades de Conselhos (de Direitos e Tutelar), o ECA buscou incorporar aos já tradicionais agentes do poder público e à família, outros que buscassem controlar as ações dos envolvidos com vistas à garantia dos direitos civis e sociais das crianças e dos adolescentes em nosso país.

---

<sup>31</sup> No devido cumprimento de suas obrigações, deverá orientar pais ou responsáveis, requisitar serviços nas mais diversas áreas, expedir notificações. A partir da sistematização das informações sobre a demanda e as carências de serviços de atendimento, os Conselhos Tutelares podem fazer o diagnóstico local apontando ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Ministério Público a necessidade de ampliação ou mesmo da criação de programas e serviços, destaca Oliveira (2007).

Outra preocupação dos legisladores foi garantir em lei uma política de atendimento que se coadunasse com a lógica geral do SGD. Desta nos ocuparemos a seguir.

## 2.2 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE A PARTIR DO ECA

O segundo livro – parte especial, Título I - do ECA, apresenta a política de atendimento à criança e ao adolescente.

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. (ECA, artigo 86)

A cooperação entre os diversos agentes dos organismos viabiliza e operacionaliza a política de atendimento à criança e ao adolescente. Para tanto, visando o melhor funcionamento, a referida lei estabelece linhas de ação que abarcam políticas sociais (básicas e de assistência social em caráter supletivo), serviços de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, opressão; serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social à criança e ao adolescente.

Este conjunto de ações prevê o atendimento daquele que se encontra em situação de vulnerabilidade, podendo ser desenvolvido e executado por organismos variados, desde que se comprometam a seguir um conjunto de diretrizes estabelecidas na própria lei.

Tais diretrizes têm na municipalização do atendimento à criança e ao adolescente um dos seus pilares. Ela se pauta no respeito às peculiaridades de cada ser em seu próprio meio e às considerações das disparidades de cada região brasileira.

A municipalização torna possível o estabelecimento de uma nova relação entre a sociedade e o Estado.

A municipalização implica em o governo local, que está próximo da população, assumir o papel central da formulação e implementação das políticas de atendimento, com o indispensável apoio técnico e financeiro do Estado e da União, conforme previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (FUND. ORSA, 2010).

A municipalização corresponde à transferência de responsabilidades para o município, mas ela só se caracteriza com a descentralização de poder político que [...]

deve vir acompanhada do reordenamento institucional nas três esferas de governo, pressupondo a revisão das estruturas responsáveis pela definição, normatização e execução das políticas de Assistência Social, com o intuito de ser evitado o paralelismo e superposição de programas, como a fragmentação das ações e o excesso de burocracia e o repasse de verbas e serviços. A descentralização envolve necessariamente a migração do poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para outras esferas de poder político-administrativo, como é o caso da municipalização (FUND. ORSA, 2010).

Segundo Carvalho (2000), com a descentralização político-administrativa, a coordenação e as normas gerais cabe à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal. Elimina-se a prática das políticas de corte vertical, centralizado e deslocado do contexto das realidades locais. E ainda que, com a criação dos conselhos em vários níveis (municipal, estadual e federal), bem como a criação dos fundos da criança e do adolescente, implanta-se um regime de co-gestão no âmbito da política social, garantindo a participação popular – que é uma outra diretriz da política.

De acordo com isto, a criação e manutenção dos programas – diretriz da focalização da política de atendimento - corresponde à especificidade de cada municipalidade e adequados ao perfil das crianças e adolescentes, com o propósito de afastá-lo da situação de risco pessoal e social, assim como da vulnerabilidade.

Estes programas podem ser executados por organizações governamentais e não-governamentais, porém respeitando a descentralização dos serviços. Quanto a sua aplicabilidade, está sempre voltada ao atendimento das necessidades do segmento, observando a sua proteção enquanto sujeito de direitos

e ser em desenvolvimento. Eles são muitas vezes financiados pelos fundos<sup>32</sup> da infância e adolescência.

Os fundos – se referem à diretriz da sustentabilidade - constituem órgãos públicos e vinculados aos conselhos. São entidades financeiras subordinadas administrativamente ao Poder Executivo Municipal – mas geridos pelo conselho na medida em que este define a política e as prioridades para a utilização dos recursos. Neste sentido, Carvalho (1993, p. 41) nos ensina que os fundos devem ser implantados para que sejam alocadas as dotações orçamentárias consignadas pela área pública e os mecanismos que o capacitam à captação de outros recursos.

Os recursos destinados a ele são exclusivamente empregados na implantação e/ou implementação de ações comprometidas com a criança e o adolescente mediante indicação do conselho. Porquanto, a sua ausência ou a falta de conhecimento sobre seu funcionamento compromete o atendimento ao segmento ao reduzir a capacidade de atuação e efetividade dos serviços.

A integração operacional<sup>33</sup> - corresponde a mais uma diretriz da política de atendimento - entre os órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Assistência Social. Esta diretriz está intimamente relacionada com a operacionalidade das políticas básicas e de assistência social, uma vez que por ela se busca agilizar o atendimento às crianças e adolescentes, pois os órgãos estariam disponibilizados no mesmo território.

Assim como as anteriores, a mobilização da opinião pública é uma diretriz necessária para a resolução dos problemas relativos à infância e adolescência. A mobilização da opinião pública<sup>34</sup> implica no processo reconhecimento e articulação de forças da sociedade, para que os diversos segmentos sociais unidos se tornem representativos e opinem sobre o atendimento adequado à infância e juventude.

---

<sup>32</sup> Os fundos podem ser de origem municipal, estadual ou federal.

<sup>33</sup> A operacionalização desta diretriz corresponde ao cumprimento da prioridade absoluta e tem o objetivo de atender a criança e o adolescente e sua família por completo.

<sup>34</sup> Consolida-se quando o interesse e a participação em debates relativos ao segmento se efetiva, tanto para a apresentação de propostas à lei orçamentária – e no acompanhamento do emprego dos recursos financeiros - como para favorecer a articulação entre os diversos atores da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Complementando, a política de atendimento à criança e ao adolescente, o ECA - no capítulo II - discrimina as modalidades ou regimes de atendimento possíveis ao segmento. Assim, estabelece o artigo 90 que,

As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativas destinadas a crianças e adolescentes, em regime de:

- I- orientação e apoio sócio-familiar;
- II- apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III- colocação familiar;
- IV- acolhimento institucional;
- V- liberdade assistida;
- VI- semiliberdade;
- VII- internação. (ECA, artigo 90)

Para funcionar, as entidades que atendem crianças e adolescentes em regime de semiliberdade, internação ou acolhimento institucional<sup>35</sup>; precisam estar cadastradas junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (as organizações não-governamentais somente poderão funcionar após a regularização da inscrição). Elias (1994) nos lembra que

[...] o registro é condição *sine qua non* para que estas instituições possam funcionar. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, antes de concedê-lo terá certamente de realizar uma severa fiscalização para verificar se as entidades estão aptas a receber a aprovação para o funcionamento. (ELIAS, 1994, p. 66).

A concessão do certificado emitido pelo Conselho de Direitos está vinculada às condições de instalações físicas satisfatórias, salubridade, segurança, uma vez que são essenciais ao oferecimento das condições de saúde, desenvolvimento e propriamente da vida da criança e do adolescente; de ter plano de trabalho e pessoas idôneas no quadro funcional, principalmente as instituições que se dedicam ao acolhimento institucional.

A inspeção destas instituições – públicas ou não - é de competência do Conselho Tutelar, Ministério Público e do Poder Judiciário (Lei 8.069/90, art. 95). Cada um destes o faz respeitando as atribuições que lhe compete. Se forem

---

<sup>35</sup> Com a Lei 12.010, de 03/08/2009, termo acolhimento institucional substitui a terminologia abrigamento. (ROSSATO; LÉPORE, 2009)



descumpridas as obrigações ou ofertarem os serviços de modo irregular, estão sujeitos às penalidades da lei.

### 2.2.1 Os Princípios Postos às Instituições Acolhedoras Pelo ECA e a Nova Lei de Adoção

Uma das medidas previstas no ECA que pode ser utilizada pela autoridade judiciária sempre que os direitos de crianças ou adolescentes forem violados ou estejam ameaçados por ação ou omissão da sociedade, do Estado, dos pais, responsáveis ou em razão da sua própria conduta é o acolhimento institucional. Porém, Franco (2000, p. 65-66) ressalta a importância do artigo 23 do ECA que:

O artigo 23 constitui-se na matriz de todas as ações empreendidas quer seja pelo Estado, pela família e sociedade, para assegurar a convivência familiar e comunitária e resguardar o direito constitucional das crianças e adolescentes, quando prevê que: A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder. Parágrafo único: Não existindo outro motivo suficiente que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. (FRANCO, 2000, p. 65-66)

Portanto, a criança ou o adolescente deve permanecer com sua família e o Estado deve suprir as necessidades de modo que a ausência de recursos econômicos de uma família não justifica o acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

O acolhimento institucional não deve ser tomado como medida corriqueira. Antes dela, outras medidas devem ser utilizadas na tentativa de ser evitado o acolhimento. Porém, na inviabilidade da criança ou o adolescente se manter com sua família, a instituição de acolhimento deverá respeitar alguns princípios contemplados no artigo 92 do ECA.

Dentre estes princípios, devem estar presentes a preservação da convivência e dos vínculos familiar e comunitários; atendimento personalizado e em pequenos grupos, e não desmembrar os grupo de irmãos; desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; evitar a transferência de crianças e

adolescentes entre as instituições; preparação para o desacolhimento e ser uma medida breve e excepcional.

Assim, as entidades que desenvolvem os programas de acolhimento institucional devem adotar meios que assegurem a preservação dos vínculos familiares - disponibilizando oportunidades de visitas ou similares - e comunitários – pela utilização da rede escolar, de saúde, educação religiosa, participação em programas de assistência social, dentre outros.

Conforme Oliveira (2007), o acolhimento da criança e do adolescente deve acontecer em local próximo de sua moradia e comunidade de origem. Isto deve acontecer em função da importância da preservação dos vínculos familiares e comunitários, além de facilitar o trabalho de reintegração na família. E completa:

Embora a regionalização do atendimento não conste do rol de princípios a serem cumpridos pelas entidades de abrigamento (art. 92), esse é um fator importantíssimo para a preservação dos vínculos familiares. (OLIVEIRA, 2007, p. 121)

Também é recomendável que os membros da comunidade participem do processo educativo das crianças e adolescentes acolhidos. Esta recomendação se faz para que a criança ou o adolescente não tenha seu direito cerceado e possa fortalecer os vínculos com a família e demais pessoas da comunidade que já pertenciam ao seu círculo de conhecimento.

Ao ser acolhido, sua individualidade deve ser respeitada e para isto, a instituição de acolhimento, juntamente com demais serviços, deve elaborar o plano individual de atendimento - PIA – que deverá ser encaminhado à autoridade competente, sendo sempre reavaliado em conjunto com o interessado.

O plano de atendimento tem por objetivo a construção – ou reconstrução – do projeto de vida da criança ou do adolescente e servirá para nortear a intervenção dos profissionais que lhe assiste (CARVALHO, 1993a, p. 47).

Segundo a autora, o plano deve conter as atividades especializadas ou serviços necessários ao seu tratamento; a inscrição da família em projetos de apoio, a estimativa de permanência na entidade, as anotações referentes às visitas e as expectativas observadas durante os encontros com a família e, também, os

procedimentos para o desacolhimento, com a finalidade de serem adotadas as melhores medidas, sempre respeitando a condição da criança e do adolescente.

No desenvolvimento de suas funções, a instituição deve respeitar as recomendações relativas ao atendimento a pequenos grupos de crianças e adolescentes, evitando a superlotação - que dificulta o atendimento personalizado.

Nesse sentido, o atendimento reduzido deve se assemelhar a uma casa. O ECA não define o número exato de crianças ou jovens que podem morar na instituição<sup>36</sup>, mas é importante que este programa contemple os princípios estabelecidos na lei. Entretanto, a legislação atual, quando trata de acolhimento, rompe com a lógica das grandes instituições consideradas como “depósito de crianças” (CARVALHO, 1993a, p. 30).

O acolhimento institucional tem natureza residencial sendo indicado que diferentes faixas etárias possam conviver no mesmo local. Esta convivência possibilita que as crianças interajam com os adolescentes, recebendo estímulos para seu desenvolvimento físico, psíquico e social (idem).

Assim como em ambiente familiar, as atividades desenvolvidas na unidade institucional devem ser mistas, pois o ECA recomenda o regime de co-educação – que é a convivência de ambos sexos e idades variadas nas atividades educacionais; requerendo para tanto, a presença de educadores habilitados.

No caso de serem acolhidos grupos de irmãos é recomendável que permaneçam na mesma instituição – evitando-se a transferência para unidades diferentes - com a finalidade de preservar a afinidade e o laço afetivo existente.

A legislação ainda previu como princípio de trabalho das entidades ou instituições de acolhimento, a preparação para o desacolhimento.

Com este princípio pretende o legislador evitar que o abrigo torne-se uma residência, um lar permanente. Deste modo, o diretor da entidade de abrigo deve estar ciente de que é preciso permitir que a criança e o adolescente construam a noção de um pertencimento do mundo e que o abrigo nas suas vidas foi um momento transitório do qual levarão referências emocionais, educacionais e culturais. (ORG. PROMENINO, 2010)

---

<sup>36</sup> Em 18/06/2009, foi aprovado pelo CNAS/CONANDA, o documento que regulamenta, em todo território nacional, a organização e oferta de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, no âmbito da Assistência Social. Nele está expresso o limite de usuários por equipamento, sendo recomendado 20 crianças e adolescentes.

No caso de adolescentes – respeitada a sua idade - é imprescindível o investimento na inserção ao mercado de trabalho até mesmo para valorização da sua auto-estima e minimizar os traumas psicológicos que possa adquirir mediante o acolhimento.

Desta maneira, é de competência das instituições de acolhimento a preparação para o desligamento, quer mediante o retorno à família de origem ou não. “Sendo a família o *habitat* natural da criança e do adolescente, quando não for possível o seu retorno à família de sangue, deve-se envidar esforços para colocação em família substituta” (ELIAS, 1994, p. 68), pois o essencial é que convivam em um meio familiar em detrimento ao acolhimento institucional.

Para ratificar estes princípios – e retificar outros dispositivos do ECA - foi aprovada em 03/08/2009, a Lei 12.010 de 03/08/2009 – Nova Lei de Adoção. Esta lei foi elaborada com base nas constatações contidas em dois documentos: o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC do Ministério do Desenvolvimento Social realizado pelo IPEA/CONANDA, e o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, elaborado pelo CONANDA e pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. (ROSSATO; LÉPORE, 2009, p. 13-14).

Ela tem como objetivo central o reforço à convivência familiar e comunitária, pois é um direito indisponível das crianças e adolescentes. Portanto, propõe a organização e vigência de um sistema de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, onde os atores do SGD devem priorizar a atenção para a preservação dos vínculos familiares (ROSSATO; LÉPORE, 2009, p. 15). Assim, os atores do SGD devem se esforçar para a preservação dos vínculos familiares, articulando os meios para a assistência à criança e a sua família.

No entanto, na impossibilidade da criança ou adolescente se manter com sua família de origem – aquela formada pelos pais ou qualquer um deles e seus descendentes, deve-se empregar esforços para inseri-lo com membros da família extensa ou ampliada – que é a formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém laços afetivos (ROSSATO, LÉPORE, 2009, p. 27). Para tanto, a criança ou adolescente deverá ser consultado e sua opinião respeitada.

Se a família de origem ou extensa não se dispor para a função, somente, então, a criança ou adolescente será acolhido por instituição ou por

famílias acolhedoras – que deverão ser devidamente cadastradas no Juízo da Infância e Juventude e preparadas para a função do acolhimento temporário. No entanto, deve-se observar que:

O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo possível, para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (NOVA LEI DE ADOÇÃO, artigo 101, parág. 1º)

O segundo objetivo da desta lei é o estabelecimento de regras para a colocação em família substituta – que é constituída através da guarda, tutela e adoção, podendo ser efetuada por alguns membros da família extensa ou terceiros sem parentesco. A lei estabelece, assim, que os membros da família extensa ou ampliada terão preferência à adoção.

Outro ponto que a lei destaca é a transitoriedade no acolhimento e para isto, a família extensa deve ser considerada e, na impossibilidade, proceder-se-á o encaminhamento à família substituta através da adoção<sup>37</sup>. Assim, merecem atenção as considerações de Lélío Ferraz – Promotor de Justiça – ao assinalar que um dos pontos positivos da lei é o conceito de família extensa. “Não podemos mais trabalhar apenas com o foco nos parentes próximos. É preciso consultar todos os membros da família e da comunidade e tentar criar um grupo de apoio à criança para que ela não precise ser abrigada”. (AASPTJSP, 2010).

A Nova Lei que, caso estes não preencham os requisitos legais ou não se manifestem para a função, os terceiros – brasileiros - poderão adotar a criança ou o adolescente. No caso deles não se manifestarem, poderá ocorrer a adoção internacional, mas é importante mencionar que os brasileiros residentes no exterior terão preferência à adoção aos estrangeiros, pois, a lei adota como critério, o da residência. Então, os brasileiros que moram fora do país também serão considerados internacionais.

Na ocorrência da adoção, a Nova Lei de Adoção ressaltou que as crianças e adolescentes devem se manifestar sobre a possibilidade de serem adotadas e que neste caso, poderão futuramente conhecer sua origem biológica,

---

<sup>37</sup> Para que a adoção seja concedida, os pretendentes devem se habilitar junto ao Juízo da Infância e Juventude através de procedimento próprio.

devendo a instituição acolhedora considerar tal possibilidade no plano de atendimento individualizado.

Em se tratando de adoção, a Nova Lei também inseriu uma seção destinada aos procedimentos de habilitação para a adoção, normatizando pontos que anteriormente não estavam claros no ECA.

O ECA já ressalva a transitoriedade na medida de acolhimento institucional e por isto o acolhimento deve ser periodicamente reavaliado. A Nova Lei, além de reforçar a transitoriedade no colhimento, determina que as crianças e adolescentes não poderão permanecer acolhidos por mais de dois anos – salvo em situação que seja de seu próprio interesse – e somente estarão submetidos à medida diante a determinação judicial, pois todo acolhimento depende da expedição de guia de acolhimento<sup>38</sup>.

A expedição de guia de acolhimento foi uma inovação. Através dela, a autoridade judiciária pode justificar a aplicação e analisar a permanência da medida ou ainda se pode haver a inserção/reinserção em meio familiar, além de definitivamente esclarecer que a autoridade judiciária é quem tem competência para determinar a medida de acolhimento institucional. Também, é através dela, que a autoridade judiciária manterá um cadastro das crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar ou institucional e cujas informações poderão ser disponibilizadas ao Ministério Público, Conselho Tutelar, ao órgão gestor da Assistência Social, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – responsáveis pela deliberação e implementação das políticas públicas.

O ECA já previa a necessidade de ser elaborado um plano de atendimento aos acolhidos. A Nova Lei ratifica este dispositivo e determina que as instituições deverão elaborar o plano de atendimento individual - PIA – que, considerará a opinião da criança ou adolescente, de seus pais ou responsável. O plano considerará também os resultados da avaliação interdisciplinar, o compromisso assumido pelos pais ou responsável em reassumir a criança ou o adolescente, a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou o adolescente e em paralelo, o trabalho a ser desenvolvido junto às famílias de origem e deverá ser reavaliado a cada seis meses.

---

<sup>38</sup> Neste documento estará contida toda informação da criança ou adolescente colocada em instituição. Mediante o uso desta, fica esclarecido que a competência pela determinação de acolhimento institucional é do Juiz.

Desta forma, a Nova Lei de Adoção detalhou os trabalhos dos assistentes sociais, tanto da instituição de acolhimento como a judiciária, na medida em que orienta e direciona os afazeres dos atores do SGD.

Como exemplo podemos citar o artigo 28 (parágrafo 1º - quando as crianças e adolescentes devem ser ouvidos pelos técnicos do judiciário diante da possibilidade de adoção e no parágrafo 5º – que se refere a preparação gradativa da criança e do adolescente para a inserção em nova família), artigo 46 (que se refere a necessidade de acompanhamento de estágio de convivência entre o adotando e os pretendentes), artigo 50 (que trata da orientação aos pretendentes à adoção). O artigo 101, parágrafo 5º, destaca também a importância do trabalho conjunto entre os profissionais do judiciário, da instituição de acolhimento, do Conselho Tutelar, do órgão da assistência social e os afins, para que cada caso seja periodicamente estudado e ao ser submetido à autoridade judiciária seja aplicada a medida pertinente.

Em relação ao funcionamento das instituições, a Nova Lei determina que serão reavaliadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pelo período máximo de dois anos, e para a concessão de certificado deverão especificar seu regime de atendimento e os índices de sucesso na reinserção familiar ou de adaptação junto à família substituta.

A necessidade de especificarem sobre seu funcionamento não é ocasional, tamanha a sua responsabilidade para com o trato com a criança e o adolescente. Os princípios a elas postos - contidos no ECA e na Nova Lei de Adoção<sup>39</sup> - visam única e exclusivamente a atenção e respeito aos direitos da criança e do adolescente.

No que diz respeito ao acolhimento de crianças que, por qualquer motivo, encontrem-se em situação de risco pessoal ou social, o ECA promoveu uma verdadeira revolução conceitual. A partir dele o acolhimento é uma medida transitória, pois se entende que o *locus* privilegiado para que se dê o desenvolvimento sadio de qualquer criança ou adolescente é a família, seja ela biológica ou substituta. Desta forma, as instituições de acolhimento foram gradativamente sendo adaptadas para essa nova modalidade de compreensão de seu papel na sociedade.

---

<sup>39</sup> É importante ressaltar que a Nova Lei de Adoção alterou alguns artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente e de outras leis, por isto são complementares e vigoram conjuntamente.

Os princípios estabelecidos no ECA para seu funcionamento, agregados ao sistema de fiscalização e controle realizados pelos Conselhos, pelo Poder Judiciário, enfim, pelos agentes do Sistema de Garantia de Direitos, tem buscado impor aos dirigentes dessas instituições, sejam eles de natureza pública ou privada, uma nova mentalidade não raras vezes se choca com a percepção desenvolvida historicamente em nossa sociedade, conforme buscamos demonstrar no capítulo anterior.

A nova lei de adoção, referenda a visão contida no ECA de que o acolhimento é um espaço de caráter transitório, onde a criança e o adolescente devem permanecer por menos tempo possível, sendo que o foco do trabalho ali realizado está em devolver a criança ou adolescente ao seio de uma família. Nem por isso, no entanto, o acolhimento deve prescindir de condições básicas para que nesse período de permanência a criança ou adolescente se sinta acolhido material e afetivamente, mantenha sua rotina básica o mais próxima possível da rotina de um lar e de uma família.

Essa inversão de paradigma tem se mostrado como um árduo trabalho, pois já se vão duas décadas de implantação do ECA e ainda se encontram muitas dificuldades para que suas proposições de efetivem. Os dados de realidade nos dão a dimensão de como isto está acontecendo.

### 2.3 DADOS DE REALIDADE RELACIONADOS AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL E EM SÃO PAULO

Carvalho (1993) aponta que cada instituição acolhedora tem sua especificidade e podem ser classificados pelo tamanho das unidades e capacidade de atendimento (casas de pequeno e médio porte, com capacidade para atender em torno de vinte crianças ou adolescentes); o tempo de permanência da criança ou do adolescente (podendo ser de permanência breve ou longa).

Os de longa duração geralmente são destinados ao atendimento daqueles em que as condições para reintegração familiar ainda não são possíveis, ocasionadas pela orfandade, abandonadas ou onde haja necessidade de especialização do atendimento oferecido (que se destina ao atendimento de



crianças e adolescentes com necessidades especiais, por comprometimento físico, por terem sofrido traumas pela violência ou por serem portadores de doenças infecto-contagiosas).

As instituições de permanência breve são destinadas àqueles que permanecerão tempo relativamente curto, podendo variar em horas, dias ou meses, pois apresentam condições favoráveis de retorno à família de origem ou de integração em uma família substituta. Estas instituições podem se apresentar de diversas formas, por exemplo, casas divididas de acordo com a faixa etária e/ou exclusivas para crianças e outra para adolescentes.

Estas especificidades possibilitam o entendimento de que as instituições são organizadas de acordo com a necessidade e assumem características diferentes e próprias de cada região.

Os sinais disto podem ser observados pelo resultado do Levantamento Nacional sobre as Instituições Acolhedoras para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada - SAC<sup>40</sup>, realizado pelo IPEA - Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada e pela SEDH - Secretaria Especial dos Direitos Humanos, por meio das Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, feito em 2003, do total de 589 instituições pesquisadas, 63,8% são caracterizadas como não-governamentais, a grande maioria é orientada por valores religiosos (67,2%), e dirigidos por voluntários (59,3%). Deste total de instituições, 61,7%, sobrevivem com recursos próprios e privados.

A referida pesquisa apontou, ainda, que cerca da metade das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes está localizada na região sudeste do país (aproximadamente 49,1%), seguida pela região sul (com 20,7%) e região nordeste (19%). As regiões norte e centro-oeste somam menos de 12%. Mais de um terço das instituições beneficiadas pela Rede SAC, estão disponibilizados em São Paulo (34,1%).

Das instituições que fizeram parte da pesquisa, 58,9% foram fundadas a partir de 1990, 85% não possuem especificidade no atendimento e 78,1% acolhem ambos os sexos e com faixa etária ampliada. Parte destas

---

<sup>40</sup> Corresponde a seqüência dos trabalhos continuados desenvolvidos pela extinta Legião Brasileira de Assistência – LBA.

instituições (5,8%) oferece a possibilidade das crianças ou adolescentes retornarem com os familiares nos finais de semana (IPEA, 2010).

As instituições pesquisadas atendiam cerca de vinte mil crianças e adolescentes, que na maioria eram meninos com a idade entre sete e doze anos e se encontravam inseridos na rede escolar.

A mesma pesquisa constatou que a maioria dos acolhidos tinha família e mantinha vínculos ativos com ela. Também foi verificado que a maior motivação para o acolhimento era a carência de recurso material da família ou responsável, em torno de 24,2%; seguido de abandono dos pais ou responsável (18,8%); violência doméstica (11,7%); dependência química – incluindo alcoolismo (11,4%); vivência na rua (7,0%) e por fim, a orfandade (5,2%).

No quesito de esforço - por parte das instituições - em manter o grupo de irmãos na mesma instituição 66,4%, demonstraram a correspondência positiva; 78% atuam em regime de co-educação; 43% permitem visitas livres e 68,6%, estimulam as visitas nas casas dos familiares dos assistidos; afirmando o incentivo e entendimento sobre o princípio estabelecido no ECA.

No aspecto de reestruturação familiar, a maioria das instituições (78,1%) – através dos seus profissionais – realizavam visitas domiciliares, ofereciam acompanhamento social, encaminhavam para programas de atendimento e organizavam reuniões ou grupos de discussão.

Quanto a quantidade de atendidos nas instituições, ainda foram encontradas instituições (cerca de 4,2%) que recebiam um número de crianças e adolescentes maior que cem. Além deste, o resultado relacionado com a utilização dos recursos da comunidade, demonstrou que apenas 201 instituições faziam uso do ensino, creche, assistência médica e odontológica, profissionalização, lazer, atividades culturais, usando os recursos externos ao à instituição de acolhimento, enquanto, o restante (65,9%) oferece pelo menos um destes serviços dentro do institucional. espaço

Em se tratando do quadro funcional, 35,1% das instituições contam com trabalho voluntário nas equipes técnicas e 30,2% possuem voluntários realizando os serviços complementares – estagiário, professor de reforço escolar, recreador e terapeuta ocupacional.

No que diz respeito à realidade específica de São Paulo, o relatório de uma pesquisa realizada também em 2003, em parceria entre o Núcleo de

Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da PUC–SP, a Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Secretaria de Assistência Social de São Paulo e a Fundação Orsa, revelou que das instituições pesquisadas –185 instituições, 32% são da zona sul, 29% da zona leste, da oeste são 18%, norte corresponde a 14% e da central, 7%. Também demonstrou que houve um acentuado número de criação de instituições de acolhimento a partir de 1990, possivelmente pelo acentuado índice de desemprego (FUND. ORSA, 2010).

A mesma pesquisa revelou que as entidades mantenedoras das instituições possuem vinculação religiosa, sendo a católica seguida da evangélica. Ficou constatado que 83% das instituições partilham o espaço físico com outros programas, funcionando como creche, escolas, clínicas, espaços para jovens (Agente Jovem).

No tocante a manutenção das instituições 49% dos pesquisados tem como principal fonte de sustento o convênio municipal (23%) ou estadual (26%); entretanto, 83,3% recebem doações de espécie variada (produtos de limpeza, móveis, alimentos). Dos profissionais de nível superior, o assistente social é encontrado em metade das instituições, muitas vezes acumulando a função administrativa.

Em São Paulo 87% das instituições atendem crianças e adolescentes em regime misto, 6% somente o sexo masculino e 7%, o feminino.

O relatório da mencionada pesquisa destacou que em São Paulo a idade dos acolhidos é bastante variada, iniciando desde o nascimento até os dezoito anos de idade e, muitas instituições (77%), recebem crianças e jovens de outras localidades que não a sua – 17% não aceitam e 6% admitem eventualmente.

Do total de instituições pesquisadas 96% oferece alimentação e 97% a higienização do vestuário no próprio espaço institucional, porém havendo a ressalva de que o atendimento personalizado está diretamente relacionada à capacidade institucional e os dados não podem ser considerados isoladamente.

Em 48,5% dos pesquisados a visita dos familiares é semanal; 17,5% acontecem quinzenalmente e 8,2%, são mensais. Entretanto, os percentuais apontam que 4% das instituições não permitem a saída dos acolhidos em finais de semana, férias ou datas comemorativas contra 94% dos que assim permitem.

Em se tratando da preservação dos vínculos, das crianças e adolescentes acolhidos, 66% recebem visitas, mas há ressalva em relação ao número significativo dos que não recebem (aproximadamente 34%).

O resultado aponta que, em relação à reintegração familiar, apenas 6% dos acolhidos não realizam trabalhos deste tipo com as famílias, sendo que as demais instituições têm por tradição o acompanhamento por profissionais da casa, a formação de grupo de orientação e acompanhamento, a assistência material e financeira. Com isto a reinserção ao meio familiar de origem está em 60,33%, sendo o maior que outros tipos, levantando a possibilidade das crianças e adolescentes estarem sob esta medida por motivos circunstanciais.

Na pesquisa ficou evidente que há circulação das crianças e dos adolescentes entre instituições, correspondendo a 31% - passaram por dois acolhimentos e que a medida foi aplicada por motivos variados (despontando o abandono e negligência, problemas relacionados com à saúde e condições sociais, violência, uso de drogas, dentre outros).

O tempo de permanência das instituições foi variado, entretanto, os maiores índices, 16,1% e 15,3%, correspondem respectivamente aos períodos de um a dois e três a quatro anos.

O relatório destaca que “os dados revelam que a provisoriedade do abrigo não vem se efetivando para a maioria daqueles que estão sob tal medida de proteção” (FUND. ORSA, 2010). Somando os índices temos que 37,2% das crianças e adolescentes acolhidos apresentam até dois anos de acolhimento e 52,9%, acima de dois anos e um mês.

Embora os resultados das pesquisas tenham demonstrado a preservação dos vínculos familiares e o desenvolvimento de atividades de orientação e apoio familiar - trabalhos em conformidade com o ECA – a realidade vivenciada por muitos acolhidos não condiz com a lei. Assim, há de se considerar que no tocante a este quesito, os dados, tanto o nacional como os da cidade de São Paulo, apontam para a necessidade de providências neste campo.

Ambas as pesquisas apontam para a existência de crianças e adolescentes que vivem nas instituições e possuem família e/ou recebem visitas, no entanto, permanecem acolhidos. As causas da continuidade no acolhimento não foram apontadas, sendo possível observar que as motivações para o acolhimento

referem à falha ou inexistência das políticas complementares aos que dela necessitam (PNCFC, 2006, p. 63)

Os dados levantados mostram características tipicamente de exclusão social, apontando que as instituições de acolhimento no Brasil são o *locus* da pobreza e da desvalorização social (PNCFC, 2006, p. 63). Na linha da exclusão, os dados sinalizam também, que em certas instituições é mantida a prática de privação de crianças e adolescentes da convivência social.

Os dados das duas pesquisas resgatados aqui nos dão a impressão de que a partir da promulgação do ECA houve um significativo aumento no número de instituições de acolhimento, o que pode ser analisado não como um problema, mas como uma tentativa de adequação à nova lei, que exige unidades de menor porte e também a tentativa de se adaptar ao dispositivo da municipalização e a manutenção da criança e do adolescente em seu próprio meio social e comunitário.

As pesquisas realizadas no ano de 2003, sete anos atrás, portanto, indicavam um avanço na percepção dos agentes institucionais referente a importância da família e da comunidade, porém, no que diz respeito ao trabalho profissional podemos observar ainda uma grande deficiência na medida em que na maioria dos casos se dá por voluntários.

#### 2.4 POSSIBILIDADES E LIMITES DOS ASSISTENTES SOCIAIS

A Constituição Federal brasileira de 1988 indica que é competência privativa dos Juizados da Infância e Juventude a organização de suas secretarias e serviços auxiliares (CF, 1988, artigo 96, alínea b).

Ratificando o artigo da Constituição Federal, o ECA, no artigo 150, dispõe sobre a elaboração da proposta orçamentária. O Poder Judiciário pode prever os recursos para a manutenção de equipe interprofissional, com a função de assessorar a Justiça da Infância e Juventude.

Podem compor essa equipe o psiquiatra, técnico em educação, psicólogo, assistente social, dentre outros profissionais – conforme a realidade de cada estado brasileiro - e no desempenho de seu trabalho utilizar livremente o

instrumental técnico-operativo correspondente a sua área de atuação e a tipificação de cada caso.

A essa equipe compete [...]

dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico. (ECA, artigo 151).

No caso do Estado de São Paulo, as equipes interprofissionais são compostas por assistentes sociais e psicólogos<sup>41</sup>. Suas atribuições estão previstas no comunicado 308/2004 da Diretoria de Recursos Humanos (Diário Oficial Judiciário Estadual de 12/03/2004).

E, dentre elas, estão a elaboração de estudos – que, segundo Magalhães (2003, p. 60) se refere à análise sobre algo que se quer conhecer, por meio de observação e do exame detalhado, ou seja, é a pesquisa sobre determinado assunto - e perícias – que segundo Dal Pizzol (2005, p. 33), corresponde a um trabalho de averiguação e depois de estudada e diagnosticada a situação, deve o assistente social (que detém o conhecimento técnico e científico da área) manifestar-se através do laudo social - com a finalidade de subsidiar ou assessorar na decisão judicial; emitir laudos – um documento escrito que contém parecer ou opinião conclusiva do que foi estudado e observado sobre determinado assunto (MAGALHÃES, 2003, p. 60); pareceres e respostas a quesitos<sup>42</sup>, por escrito ou verbalmente<sup>43</sup> em audiência e ainda realizar acompanhamento e reavaliação dos casos; desenvolver ações de plantão, aconselhamento, orientação encaminhamento prevenção; desenvolver atividades relativas ao cadastro de adoção; fiscalizar instituições ou programas que atendam crianças e adolescentes sob medida protetiva ou em cumprimento de medida sócio-educativa; elaborar e manter atualizado o cadastro de recursos da comunidade; estabelecer e aplicar procedimentos técnicos de mediação junto às famílias que necessitarem; contribuir

<sup>41</sup> Os assistentes sociais estão presentes no Poder Judiciário paulista desde 1949 e os psicólogos desde 1985. Para maiores informações sobre essa escolha paulista ver ALAPANIAN, 2008 e FÁVERO, 1999.

<sup>42</sup> São perguntas formuladas e que serão respondidas pelo perito ao término de seu trabalho.

<sup>43</sup> Para realizar o estudo social, o parecer, emitir laudos, o assistente social pode fazer uso de instrumentais variados, como entrevista, reunião, visitas domiciliares ou institucionais, dentre outros.

e/ou participar de trabalhos que visem a integração do Poder Judiciário com as instituições que desenvolvam ações na área social, buscando a articulação com a rede de atendimento à infância, juventude e família, para o melhor encaminhamento, dentre outros. (FÁVERO; MELÃO; JORGE, 2005, p. 238).

O assistente social neste campo não opera diretamente na elaboração ou implementação de políticas, mas contribui para isto na medida em que se articula com órgãos de outros poderes de Estado indicando o uso dos serviços disponíveis na rede sócio-assistencial.

Esta é uma das formas em que o Poder Judiciário se integra à rede de serviços<sup>44</sup>; articulando sua ação com a de outras instituições como as de acolhimento às crianças e adolescentes e outros serviços – saúde, educação, assistência social. A respeito da articulação em rede, Carvalho (1993) comenta:

Ao falar de rede, fazemos referência a todos os programas de proteção, aos serviços executores das medidas sócio-educativas, aos programas de auxílio, orientação e promoção à família e aos recursos da comunidade que contribuem para oferecer um rápido e eficaz atendimento às crianças e jovens. (CARVALHO, 1993a, p.28)

Então, as diversas instituições, através de seus profissionais, estudam e planejam as intervenções conjuntamente para proceder ao atendimento à criança e ao adolescente em sua completude – logicamente considerando as circunstâncias nas quais se encontram submetidos, como a exclusão promovida pelo processo capitalista, que propicia perdas progressivas das condições materiais, sociais e pessoais e contribuem para o aumento da criminalidade, do desemprego, do trabalho infantil, dentre outros.

No campo judiciário, a relação interprofissional se processa quando os assistentes sociais estabelecem relação com a rede de serviços, inclusive com os profissionais das instituições acolhedoras<sup>45</sup>, que são as executoras do acolhimento

---

<sup>44</sup> A rede é um conjunto de pontos interligados ou nós interconectados. A organização da rede está estritamente ligada à interlocução das instituições que prestam serviços em determinado local e que tem um objetivo comum. As instituições, ao se reunirem, deixam de ser apenas um agrupamento e passam a se constituir como um grupo. A rede pressupõe a relação de horizontalidade na relação entre os integrantes. (OLIVEIRA, 2007, p. 79)

<sup>45</sup> Para regulamentar procedimentos entre o Judiciário e a instituições acolhedoras, após a promulgação do ECA, onze juízes da Capital formularam o provimento conjunto 01/90, que oferece parâmetros sobre a relação entre ambos – dentre eles, a necessidade do Judiciário manter a instituição informada sobre as decisões judiciais e a consulta por parte das instituições aos autos processuais das crianças e adolescentes acolhidos. (OLIVEIRA, 2007)

institucional e têm sob sua responsabilidade a vida, os cuidados físicos e emocionais da criança e do adolescente. Aos profissionais das instituições acolhedoras é atribuída, então, a função executiva.

Esta relação entre os profissionais dos dois campos se processa sutil e continuamente, atribuindo ao assistente social da área judiciária a função de monitoria em relação às instituições acolhedoras e assessoria à autoridade judiciária – sendo este compete decidir sobre o destino da criança e do adolescente.

Assim, embora cada profissional esteja vinculado à atribuição de sua instituição, a inter-relação é de suma importância para que se possa enfrentar as expressões da questão social. Segundo Bruno (1997), os assistentes sociais do campo judicial trabalham com as expressões da questão social que afetam as crianças, adolescentes e suas famílias.

Como consequência, assiste-se a limitação da decisão judicial e a funcionalidade do Poder Judiciário - que acaba sendo provocado para se manifestar em situações cujos direitos já estão garantidos à sociedade, através da lei.

Isto tudo afeta também a atuação dos assistentes sociais neste campo. Por isto é preciso que os profissionais – assistentes sociais – ao desenvolverem seus trabalhos, extrapolem o universo jurídico na tentativa de superar o aparente.

Assim, no assessoramento ao Juízo, o assistente social tem por objetivo contribuir para o desvelamento da questão social na medida em que realiza seu trabalho com sustentação nos diversos fundamentos e normativas que envolvem sua prática, evitando a iniciativa promovida pelo senso comum.

É neste sentido que Borgiani (2004, p. 53) enfatiza a necessidade dos assistentes sociais recorrerem ao conhecimento do ECA – uma vez que a atuação deste profissional está prevista em diversos artigos 161; 167; 186; 150 e 151, e na Nova Lei de Adoção, cujo estudo social ou manifestação da equipe interprofissional é indicada.

O fundamento de seu posicionamento tende a se alicerçar não apenas nas normativas específicas da profissão (Código de Ética, Projeto Ético-Político – que contém valores e princípios morais que indicam o caminho a ser seguido por um profissional), como naquelas relacionadas às determinações institucionais (normas administrativas internas), também com base em seu projeto



de vida pessoal (sua experiência de vida) e condizente com o objeto de seu trabalho.

No âmbito da instituição judiciária, nos casos relativos à criança e ao adolescente, o ECA é a referência. O assistente social não pode desconsiderar as normativas ao emitir seu parecer social. Segundo Borgiani (2004),

Hoje as demandas que estão colocadas para profissionais como nós, que ajudamos o juiz a formar opinião, sua sentença, na decisão da vida de um sujeito, são de uma importância e de uma responsabilidade imensas. O juiz tem que decidir se uma criança vai ficar com a mãe ou o pai, com o tio ou com a avó, se aquela família oferece ambiente seguro para aquela criança. (BORGIANI, 2004, p. 53)

Assim, os trabalhos realizados pelos assistentes sociais se materializam em estudos sociais cujo resultado se expressa nos Relatórios Sociais que compõem os processos judiciais. Estes se apresentam como suporte fundamental na aplicação de medidas judiciais dispostas no ECA ou de outra legislação civil, pois sintetizam, geralmente, a situação apresentada e acabam se tornando instrumentos de poder e de saber especializado, que demanda estudo, experiência, pesquisa, conhecimento científico e que destes depende a sua utilização, portanto, o estudo social deve contemplar a inclusão dos sujeitos singulares na universalidade mais ampla em que estes sujeitos se inserem, pois sofrem as variações e condicionamentos da realidade local e conjuntural (FÁVERO, 2004, p. 84).

Aqui se pode observar os limites e as possibilidades dos profissionais que atuam no judiciário. Estes limites e possibilidades se expressam nas contradições entre a eficácia jurídica da lei e a social, ficando a primeira comprometida pela segunda - ratificando pensamento apontado por Rocha<sup>46</sup> (2009), de que há distância entre o estabelecido na lei como direito, norma e interesse, que rege a política de ação para a criança e o adolescente com a prática social propriamente dita, cercada de incoerências e contradições.

---

<sup>46</sup> Luis Fernando Rocha é Promotor de Justiça no Estado de São Paulo, mestre e doutorando em psicologia pela UNESP de Assis, professor de Direito na Universidade Paulista – Campus de Assis, Coordenador Regional da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo – ESMP, núcleo de Ourinhos/Assis. Em 19/06/2009, proferiu palestra na Conferência da Criança e do Adolescente na cidade de Palmital – Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal.

Isto rebate diretamente na ação de alguns aplicadores da lei e de assistentes sociais - especialmente daqueles que se preocupam com o cumprimento dos princípios da lei, pois inviabiliza que o direito reclamado se torne universal. O presente vivido não corresponde às determinações legais ao esperado; limita a elaboração do parecer social e conseqüentemente a decisão judicial esbarra no modelo societário, na diversidade cultural, na desigualdade social - não contribuindo para a construção de um “novo fazer”, que possa se contrapor ao existente vivido e permita a efetividade dos direitos sociais (que é o esperado).

Neste contexto é importante considerar mais um fator: a promulgação de uma lei não garante a transformação da realidade, ou seja, não implica necessariamente na alteração cultural imediata, principalmente quando são leis que vão além de regulamentar, como o caso do ECA, que introduziu novo paradigma e inovou procedimentos relativos à criança e ao adolescente; propondo, com isto, a reformulação (pela sociedade, o Estado e a família) no trato com este segmento (SILVA, 2005).

Para que a lei seja funcional é preciso ainda fortalecer alguns pontos que se encontram vulneráveis, considerou Benedito dos Santos na data comemorativa dos dezoito anos do ECA<sup>47</sup>, na Câmara dos Deputados, em 10/07/2000.

Pactuando com a idéia de Santos, Antonio Carlos Gomes da Costa<sup>48</sup> argumentou que é preciso vencer alguns desafios como a falta de vontade política por parte dos governantes em investir em políticas públicas efetivas na área e a falta de compromisso ético para com a sociedade e a condição da criança e do adolescente.

Em resumo,

[...] o processo desencadeado para a efetivação do Estatuto vem provocando a manifestação de posições adversas a ele, por parte de diferentes setores. Elas podem ser notadas nos vários meios de comunicação e até mesmo entre aqueles intimamente ligados à criança e ao adolescente, tal como pais, professores, dirigentes de entidades sociais e outros. Posições que, quando não inviabilizam, prejudicam as ações de atenção à população infanto-juvenil na

---

<sup>47</sup> O secretário executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Benedito dos Santos, fez tal referencia na solenidade de comemoração dos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, que aconteceu em 10/07/2000, em Brasília, no Salão Nobre da Câmara dos Deputados.

<sup>48</sup> Em 1990 era um dos membros do grupo de redação do ECA; pedagogo.

perspectiva do direito. Ainda hoje o Estatuto não é suficientemente conhecido pela sociedade, em virtude da precária divulgação e por haver poucos debates a respeito (SOLCI, 2010).

A falta de reconhecimento integral da lei pode produzir comprometimento se o assistente social não perceber que a partir de situações adversas como esta, da cotidianidade e do volume do trabalho, pode ser extraído “o novo”.

Neste sentido, os assistentes sociais se encontram absorvidos com a preocupação de vencer a quantidade de trabalho, deixando se levar pela cotidianidade e produzindo o parecer social pautado no senso comum e nos ditames do passado - asseverando citações como a de Silva (2005, p. 46), de que o ECA se diferenciou da lei que o antecedeu, mas não rompeu visceralmente com os pressupostos do projeto societário até então desenvolvido no Brasil.

Esse ranço do Código de Menores e a inabilidade de buscar “o novo a partir das dificuldades” - pode ser tomado como mais um limite aos operadores do ECA que se preocupam com sua efetividade.

Esta inabilidade profissional tende a contribuir para a afirmativa de que o proposto pelo ECA realmente ainda não está concretizado e se desconsidera não somente o ECA, mas também a Nova lei de Adoção. Trata-se de um processo contraditório, que compromete também o desacolhimento institucional. Ao mesmo tempo um processo incoerente, pois o assistente social se insere numa situação com contradições entre seguir os preceitos da lei e considerar as dificuldades das famílias para receber o ente que lhe pertence.

Perante estes limites e possibilidades o assistente social pode chegar aos extremos: superestimar a capacidade da família e recomendar o desacolhimento precocemente ou sugerir a permanência da criança ou adolescente por um período prolongado, menosprezando a convivência familiar.

O fato é que o cotidiano do assistente social no campo judiciário, assim como em outras organizações, também é marcado pelas intercorrências políticas-sociais e econômicas da sociedade que limitam, muitas vezes, o reconhecimento da real causa da problemática e impede a adoção de intervenções condizentes com os direitos das famílias, crianças e adolescentes. Em nossa pesquisa, que apresentamos em seguida, buscamos levantar como isso está

acontecendo a partir da análise dos argumentos contidos nesses Relatórios Sociais produzidos pelos assistentes sociais do Poder Judiciário paulista.

**CAPÍTULO III**  
**O SERVIÇO SOCIAL E O DESACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E**  
**ADOLESCENTES**

O objetivo de nosso estudo é compreender como os princípios contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, relativos à medida protetiva de acolhimento institucional vem sendo incorporados pelos assistentes sociais do Poder Judiciário.

Para tanto, optamos por realizar um estudo a partir da realidade da 26ª Circunscrição Judiciária<sup>49</sup> do Estado de São Paulo, onde atuamos profissionalmente, e cujo acesso ao material de pesquisa tornou-se, portanto, viável.

Como o acolhimento em geral é realizado por Conselheiros Tutelares – promovendo a retirada de criança e adolescente em situação de desproteção comprovada e fazendo apresentação ao Ministério Público posteriormente, o qual se incumbe de dar conhecimento ao Juízo (FRANCO, 2000, p. 68) ou mesmo diretamente pelo Juízo a partir de situações emergenciais, elegemos estudar os Relatórios ou Estudos Sociais, elaborados pelos profissionais do Poder Judiciário nos casos de desacolhimento de crianças e adolescentes; momento em que o parecer técnico é fundamental para a decisão judicial, sendo realizado, normalmente, em um momento em que o profissional reúne mais condições para avançar em sua análise e intervenção, com mais tempo, sem a pressão da situação de risco que a criança/adolescente estaria submetida, como no momento do acolhimento.

Nosso objeto de estudo é o conjunto de argumentos ou motivos, evocados pelos assistentes sociais em seus relatórios onde se expressam os pareceres técnicos, para justificar o retorno da criança/adolescente ao convívio familiar ou outra solução que o desligue da situação de acolhimento. A intenção é confrontar estes argumentos com os princípios estabelecidos pelo ECA.

Trata-se desta maneira, de uma pesquisa documental e exploratória, pois analisamos 17 processos judiciais referentes a crianças acolhidas nas seis instituições de existentes na Circunscrição. Estudamos os Relatórios conclusivos dos Assistentes Sociais contidos nesses processos. De tais documentos procedemos a análise dos conteúdos - carregados de significados - e que, como neste caso, tornam-se conhecidos através da escrita (SPINK, 2000).

---

<sup>49</sup> Circunscrição judiciária corresponde a um agrupamento de comarcas - instaladas e não instaladas - contíguas, com atuação distinta. É uma divisão distinta da política e administrativa do Poder Executivo. As comarcas que compõem a 26ª circunscrição judiciária do Estado de São Paulo são: Assis (sede), Palmital, Cândido Mota, Maracai, Paraguaçu Paulista e Quatá.

Segundo Bardin (1979, p. 42), a análise de conteúdo implica em um conjunto de técnicas empregadas para analisar as comunicações e obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, os indicadores que permitam a compreensão e conhecimento das condições de produção/recepção destas mensagens. Então, a análise de conteúdo está permeada por iniciativas que resultam na explicação e sistematização do conteúdo da mensagem. Por isto, a sua utilização foi considerada adequada à pesquisa e aplicada aos casos que nos foram disponibilizados.

Do total de casos de desacolhimento levantados pelos setores técnicos das Comarcas da Circunscrição no período de janeiro a dezembro de 2008 (26 casos ao todo), descartamos 04 em que tivemos atuação direta como profissional – pela inconveniência em realizar análise de nosso próprio discurso - e 05 relativos à Comarca de Paraguaçu Paulista, cuja autoridade judiciária local não autorizou nossa pesquisa. O acesso aos demais processos foi devidamente autorizado pelas autoridades judiciárias competentes. Ao longo de todo este estudo foram omitidas as informações que pudessem identificar qualquer criança, adolescente ou familiar, sendo que os Relatórios dos profissionais foram analisados e numerados aleatoriamente e assim identificados.

Para complementar nosso levantamento realizamos entrevistas com os Assistentes Sociais<sup>50</sup> das instituições acolhedoras da Circunscrição de Assis. Optamos pelas entrevistas semi-estruturadas por entendermos a importância do “fio condutor”, reservando, pois a possibilidade do entrevistado discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada (MINAYO, 2007), assim, tendo a possibilidade de aprofundamento, caso necessário, com os assistentes sociais.

Foram seis entrevistas – com cinco assistentes sociais das instituições acolhedoras dos municípios de Assis, Ibirarema, Maracai, Quatá e

---

<sup>50</sup> Dentre os Assistentes Sociais entrevistados (total 05), três já tinham exercido a profissão antes de estar na instituição de acolhimento. O tempo de vinculação empregatícia na instituição de acolhimento variou, sendo que para duas delas era o primeiro emprego como Assistente Social; uma estava há três meses; outra por nove meses; a terceira há um ano; a outra há quatro anos e meio e a última, há oito anos. Entretanto, é importante ressaltar que a última antes de exercer a função de Assistente Social na instituição, trabalhou em outras atividades na mesma casa. Dentre as cinco profissionais, duas acumulam funções – são Assistentes Sociais e administradoras na instituição onde atuam. Para outra, a instituição de acolhimento não é sua única ocupação. Em quatro das instituições onde estes profissionais estão alocados, já existiram Assistentes Sociais anteriormente. Entretanto, a maior parte das profissionais entrevistadas concluíram o curso acadêmico após a vigência do ECA.

Paraguaçu Paulista e uma com estagiária em Serviço Social<sup>51</sup> (de uma das duas instituições de Paraguaçu Paulista), cujo conteúdo foi gravado e, posteriormente, transcrito para subsidiar nossa análise.

No decorrer da nossa apresentação, optamos por fazê-lo respeitando os blocos temáticos para melhor compreensão do leitor. Assim, estes blocos temáticos estarão presentes ao tratarmos das motivações para o acolhimento institucional (como condição de saúde, relacionamento familiar, condição habitacional e econômica, abandono, agressão e prostituição), no tópico dos argumentos evocados pelos Assistentes Sociais para o desacolhimento institucional (inversão da condição familiar, adoção, inadaptação da criança/adolescente ou incapacidade da instituição, relacionamento e convivência familiar) e naquele que trata das entidades de acolhimento e o SGD (valoração da rede de serviços, intervenção dos atores da rede de serviços, trabalho com família e acolhidos, relação trabalhista entre Assistente Social da instituição acolhedora com os do Poder Judiciário, relação entre os profissionais das instituições e o Conselho Tutelar, relação entre os profissionais da instituição e dos departamentos de saúde, educação, e assistência social dos municípios que a entidade atende).

Assim, recortamos tanto dos Relatórios Sociais, como das entrevistas, as partes consideradas essenciais para o nosso trabalho, juntamos ao nosso texto, e os analisamos respeitando cada bloco temático.

O resultado de nossa pesquisa apresentamos aqui, porém, precedido de uma apresentação da estrutura e funcionamento do Poder Judiciário e de uma descrição do *locus* da pesquisa com ênfase para a identificação das instituições acolhedoras.

### 3.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No Brasil, desde a Proclamação da República, a Carta Constitucional estabelece que o Estado é formado por três poderes: Executivo,

---

<sup>51</sup> Realizamos a entrevista com a estagiária de Serviço Social porque a instituição de acolhimento não dispõe de Assistente Social.



Legislativo e Judiciário, cada um com sua atribuição: a execução, a formulação e a aplicação das leis, respectivamente.

O Poder Judiciário faz parte do “Estado constitucional, em cujo âmbito exerce uma função social instrumental (dirimir conflitos), uma função política (promover controle social) e uma função simbólica (promover a socialização das expectativas à interpretação das normas legais)”, conforme nos ensina Faria (2001, p. 08).

Para exercer tais funções, o Poder Judiciário tem sua estrutura organizacional determinada na Constituição Federal, onde estão expressas as observâncias relativas ao nível federal e estadual.

A organização Judiciária se divide entre a especializada (Federal, Trabalho, Eleitoral e Militar) e a comum, que permanece no âmbito dos estados, ou seja, na competência dos Tribunais Estaduais de Justiça.

A Justiça Federal “é competente para julgar todas as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, for interessada na condição de parte, assistente ou oponente”. (RODRIGUES *apud* ALAPANIAN, 2008, p. 119)

A Justiça comum é competente para “julgar todas as ações que não forem de competência de uma das justiças especializadas”. (RODRIGUES *apud* ALAPANIAN, 2008, p. 119)

Na verticalidade, o Poder Judiciário se divide em órgãos da cúpula (Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar); primeiro e segundo graus, tendo estes, organização diferente. “Verificamos, assim, que a Justiça Federal funciona com Juízes federais distribuídos pelo país, em todas as capitais e nas localidades definidas por lei; o segundo grau de jurisdição é exercido pelos tribunais regionais federais” (Idem)

No nível estadual, o Poder Judiciário se organiza em Tribunais de Justiça, Militar, Juri<sup>52</sup>, Juizados Informais e de Conciliação<sup>53</sup>, Pequenas Causas<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Para os crimes de dolo contra a vida, convoca-se a participação dos jurados leigos, membros da comunidade.

<sup>53</sup> Criado pelo Provimento nº 893/2004 de 24/10/2004 e disciplinando a criação, instalação e funcionamento pelo provimento do Conselho Superior da Magistratura nº 953/05.

<sup>54</sup> Criado pela lei ordinária em 1984.

No Estado de São Paulo, a administração do Tribunal de Justiça é realizada pelo presidente, vice-presidente, corregedor geral e desembargadores - aproximadamente 360 juízes de direito (TJSP, 2006/2007).

O presidente do Tribunal de Justiça é eleito para um mandato de dois anos. Ele é um dos dez desembargadores mais antigos do Tribunal Pleno<sup>55</sup>. A ele compete integrar o Conselho Superior da Magistratura, que trata da apreciação e definição de matérias do interesse do Poder Judiciário e que serão utilizadas pelos Juízes de primeiro grau (primeira instância<sup>56</sup>). Também está sob sua competência o comando de todas as secretarias como de orçamento e finanças, administração, recursos humanos, tecnologia e informática dentre outros que viabilizam o funcionamento da estrutura judiciária.

Para organizar sua ação, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, divide o território do Estado em 56 (cinquenta e seis) Circunscrições Judiciárias que aglutinam 338 (trezentos e trinta e oito) comarcas. As Comarcas, por sua vez, podem ser assim definidas:

Cada comarca abrange mais de um município e distritos. A comarca da capital é dividida em foro central e 15 foros regionais. As comarcas do interior estão divididas em circunscrições judiciárias constituídas, cada uma delas da reunião das comarcas contíguas da mesma região, uma das quais será a sua sede. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2007, p. 207)

Uma destas Circunscrições Judiciárias é a de Assis (numericamente especificada como 26<sup>a</sup>). A Circunscrição de Assis<sup>57</sup> se localiza no sudoeste do Estado de São Paulo, no Vale Médio do Paranapanema, na fronteira com o Estado do Paraná e tem como limite as Circunscrições de Ourinhos, Presidente Prudente e Marília.

---

<sup>55</sup> Corresponde aos vinte e cinco desembargadores mais velhos do Tribunal de Justiça.

<sup>56</sup> Corresponde ao grau de julgamento de uma ação, por exemplo: Os juízes de primeiro grau são encarregados de processar e julgar as ações em primeira instância. As sentenças proferidas por ele cabem recurso em segunda instância.

<sup>57</sup> Informações detalhadas sobre as Comarcas da Circunscrição podem ser obtidas pelo site oficial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A Comarca-sede é a de Assis<sup>58</sup>. A Circunscrição Judiciária compreende também as Comarcas de Palmital, Cândido Mota, Maracai, Paraguaçu Paulista e Quatá.

As Comarcas desta Circunscrição são de entrância inicial, ou seja, de pequeno porte se considerada a classificação segundo o critério do movimento forense, população, número de eleitores e receita tributária.

Enquanto referência para muitos municípios, a Comarca de Assis, hoje se destaca dentre as demais da Circunscrição, pois tem cinco Varas instaladas (três cíveis, duas criminais, juizado especial cível, criminal, informal de conciliação e seção de anexos da fazenda) e duas não instaladas (4ª Vara cível e juizado especial). O quadro de Juízes é formado por seis Juízes de Direito.

Os trabalhos do Poder Judiciário nesta Comarca visam o atendimento a aproximadamente 110.000 habitantes, que vivem nos municípios que a integram: Echaporã, Florínea, Tarumã e Assis.

A Comarca de Palmital, instalada em 13/06/1945, possui atualmente duas varas (criminal e cível), o juizado especial cível e o setor de conciliação. A terceira Vara está apenas criada. Há dois Juízes que atuam na Comarca.

Fazem parte desta Comarca os municípios de Campos Novos Paulista, Ibirarema, Platina e Palmital, propriamente, totalizando aproximadamente 33.000 habitantes.

A Vara Distrital de Maracai se desvencilhou da Comarca de Paraguaçu Paulista em 22/10/2004, quando foi elevada à condição de Comarca. Atualmente possui apenas uma Vara (juizado cível, criminal e setor de conciliação).

A Comarca compreende além do município de Maracáí, os municípios de Cruzália, Pedrinhas Paulista (e outros dois distritos), totalizando aproximadamente 20.000 habitantes.

A Comarca de Paraguaçu Paulista foi instalada em 30/04/1928, tem três Varas instaladas (e três juízes conseqüentemente); o juizado especial cível, juizado cível e criminal e o setor de conciliação. Os municípios componentes desta Comarca são: Lutécia, Oscar Bressane e Borá, além de alguns distritos, que somados seus habitantes, registram o equivalente a 45.000.

---

<sup>58</sup> Em 15/03/1919 foi transferida a sede da circunscrição da cidade de Campos Novos Paulista para Assis.

A Comarca de Quatá foi fundada em 13/06/1946 e atualmente é constituída pelo próprio município e o vizinho, João Ramalho, tendo aproximadamente 16.000 habitantes. A Comarca tem apenas uma Vara, o juizado especial cível e de conciliação, tendo um juiz de direito.

A Comarca de Cândido Mota foi fundada em 26/10/1968. Estão instaladas duas Varas: cível e criminal, juizado especial cível e informal o setor de conciliação. A Comarca é formada pela cidade de Cândido Mota e seus três distritos<sup>59</sup> representando o equivalente a 30.000 habitantes. Na coordenação dos trabalhos das Varas estão dois juizes de direito.

Os juizes são vinculados às Varas, com a função de presidir o processo através dos despachos e proferir decisões. Nos fóruns onde há varas especializadas na matéria da infância e juventude (capital, Campinas, Santos, Ribeirão Preto, por exemplo), os processos relativos a este segmento tramitam exclusivamente por ela.

No interior do estado, os processos referentes a este segmento tramitam em uma das Varas da Comarca, sendo distribuídos para a seção criminal ou cível, de acordo com a tipificação da ação.

Para dar andamento aos processos, o juiz tem à sua disposição um quadro funcional composto por agentes administrativos, os chamados cartorários. Além deles, os juizes de direito requisitam os trabalhos da equipe técnica, prevista pelos artigos 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069 de 13/07/1990, constituída por assistentes sociais e psicólogos, toda vez que entender que direitos de crianças e adolescentes podem estar sendo violados.

As equipes técnicas prestam serviços nas Varas especializadas ou não. São subordinados administrativamente ao juiz de direito diretor<sup>60</sup> e processualmente, ao juiz responsável pelos autos em questão (TJSP, 2006/2007, p. 42).

Os assistentes sociais que estão à disposição das Varas especializadas prestam seus serviços numa área específica, diferentemente daqueles que estão lotados nas comarcas do interior do Estado que, em paralelo, podem ser requisitados para se manifestar sobre processos das Varas de Família e Sucessão (cíveis): curatela, modificação de guarda, dissolução de sociedade de fato

---

<sup>59</sup> Frutal do Campo, Nova Alexandria e Santo Antonio do Paranapanema.

<sup>60</sup> É aquele que acumula a função administrativa do Fórum.

ou separação. Costumeiramente, nas Varas da Infância e Juventude, seus pareceres estão vinculados aos pedidos de adoção, destituição do poder familiar, pedido de guarda, cadastro de adoção, busca e apreensão, acolhimento e desacolhimento institucional.

Os assistentes sociais que integram o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo totalizam 844<sup>61</sup>. No caso da 26ª Circunscrição Judiciária, eles totalizam 18 (dezoito) e os psicólogos são em número de 05<sup>62</sup> (cinco).

O número de assistentes sociais varia conforme a Comarca, assim, na Circunscrição referida, há pelo menos um assistente social em cada Comarca enquanto os psicólogos permanecem apenas na sede da Circunscrição. Diante de situações em que há necessidade dos trabalhos de psicólogos é feita a requisição ao Juiz da Comarca-sede.

### 3.2 AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO EXISTENTES NA 26ª CIRCUNSCRIÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO (ASSIS)

Buscamos apresentar aqui um pouco da dinâmica social e econômica da região em que se deu nossa pesquisa.

O Estado de São Paulo é composto por 645 municípios (IBGE, 2009) distribuídos em várias regiões dentre as quais se encontra a de Assis, que é formada por algumas cidades do Médio Paranapanema<sup>63</sup>. Os municípios integrantes são considerados de médio e pequeno porte<sup>64</sup>, se considerados o número de habitantes.

---

<sup>61</sup> Fonte de informação: Núcleo de apoio profissional dos assistentes sociais e psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Consulta realizada em 03/04/2009.

<sup>62</sup> Os psicólogos estão lotados na sede da circunscrição e prestam serviços para as Comarcas quando requisitado.

<sup>63</sup> Assis, Campos Novos Paulista, Cândido Mota, Cruzália, Echaporã, Florínea, Ibirarema, Lutécia, Iepê, Lutécia, Nantes, Oscar Bressane, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista, Platina e Tarumã.

<sup>64</sup> A Política Nacional de Assistência Social caracteriza os municípios como de pequeno porte 1 (aqueles com população até 20.000 habitantes); municípios de pequeno porte 2 (com população variada de 20.001 a 50.000 habitantes); municípios de médio porte (aqueles com população variada entre 50.001 a 100.000); municípios de grande porte (101.000 até 900.000 habitantes) e metrópole (os municípios com mais de 900.000 habitantes). (PNAS, 2004, p.39)

O desenvolvimento econômico e industrial desta região se baseia na agricultura, com ênfase na produção da cana de açúcar – álcool combustível, soja, milho e mandioca - lavouras temporárias. Assim, a agricultura é o ramo de atividade que mais emprega na região.

Embora esta região esteja localizada no Estado mais rico do país, São Paulo, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da região que é de 0,78 está abaixo da média nacional (0,813). O índice de alfabetização dos municípios que compõem a região varia entre 89,42% a 93,48% e a taxa de mortalidade infantil varia entre 11,75 até 1 ano (por mil nascimentos) a 22,18 até 1 ano (por mil nascimentos)<sup>65</sup> – segundo o censo de 2000.

Para se ter uma idéia mais detalhada da região de Assis, segundo os dados da Fundação SEADE (acesso em 08/08/2010), nos municípios sede de Comarca da Circunscrição de Assis<sup>66</sup>, a população menor de 15 anos se apresenta assim: no município de Assis, com população estimada em 97.330 habitantes, 19,32% destes são menores de 15 anos de idade. No município de Cândido Mota, que ainda não dispõe de instituição de acolhimento, a estimativa populacional é de 31.600 habitantes e destes, 20,31% são menores de 15 anos. O município de Paraguaçu Paulista tem 44.307 habitantes e 22,26% são menores de 15 anos de idade; o município de Palmital tem aproximadamente 22.093 habitantes e a população menor de 15 anos está estimada em 19,91% do total apresentado. A cidade de Maracai tem 13.778 habitantes e estima-se que 21,63% são menores de 15 anos. Em relação ao município de Quatá, a população é de 12.306 habitantes enquanto 20,84% são menores de 15 anos.

Estes municípios dispõem de estrutura básica de atendimento às crianças e aos adolescentes, sendo que Assis serve como modelo aos demais. Entretanto, no geral, nos municípios sede de Comarca, contam com programas governamentais de atendimento às famílias e à criança e ao adolescente - educacionais e profissionalizantes, adequados à faixa etária – e também alguns de iniciativa da comunidade<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Informações obtidas em [www.g1.globo.com/noticias/brasil](http://www.g1.globo.com/noticias/brasil) e <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 30/05/2010.

<sup>66</sup> Apresentamos as informações da população juvenil somente das sedes de Comarca porque é nelas – com exceção de Palmital e Cândido Mota (a última ainda não dispõe de entidade deste tipo) - que estão instaladas as instituições de acolhimento.

<sup>67</sup> A exemplo, em Palmital existe o projeto Gota Verde, que atende crianças em situação de risco e vulnerabilidade social oferecendo atividades educacionais; em Assis, Projeto Bem-me-quer, que

Os municípios menores, que compõem as Comarcas, contam pelo menos com os programas governamentais.

No que diz respeito à organização do atendimento ao segmento infanto-juvenil na região, todos os municípios que integram as Comarcas possuem Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente que funcionam como instrumentos para a definição das respectivas políticas para o setor nos municípios. Possuem, também, Conselhos Tutelares que acompanham, orientam e encaminham situações particulares e coletivas nessa área. A rede de serviços compreende ações de órgãos públicos e privados articulados, dentre estes serviços encontram-se as instituições de acolhimento, que apresentaremos a seguir.

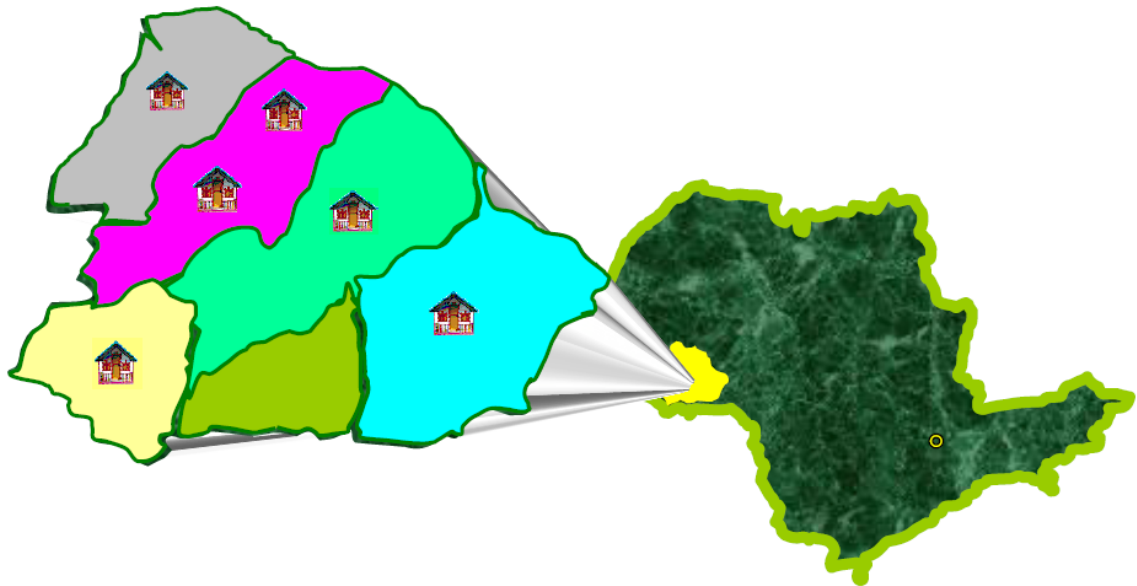
A Circunscrição tem seis instituições de acolhimento dispostas da seguinte forma: dois na sede da Comarca de Paraguaçu Paulista; um na sede da Comarca de Maracai, um na sede da Comarca de Quatá, um na sede da Comarca de Assis e um instalado em um dos municípios que integram a Comarca de Palmital.

Desta forma, a figura que segue representa a região da 26ª Circunscrição Judiciária do Estado de São Paulo e tem por objetivo auxiliar no entendimento do leitor na visualização das Comarcas e instituições de acolhimento.

---

atende crianças e adolescentes dos sexo feminino, oferecendo oficina cultural, profissionalizante e geração de renda; ainda em Assis, o Legião Mirim, que atende adolescentes de 14 a 18 anos, visando a inclusão no mercado de trabalho; em Cândido Mota, o Centro Vocacional da criança e do adolescente Frei Paulino, que atende crianças e adolescentes com atividades esportivas.

## Abridos nas Comarcas da 26ª Circunscrição -Assis-



**Palmital**  
Instituto Francisco Antunes Ribeiro

**Paraguaçu Paulista**  
Lar dos menores "Cel. Juventino Pereira"  
Casa Abrigo

**Assis**  
Abrigo "Antonio Meirisse"

**Quatã**  
Lar Espirita Assistencial Irmã Scheila

**Maracaj**  
Casa Abrigo Alfa

**Cândido Mota**

Em seguida apresentamos a caracterização de cada uma das instituições de acolhimento. As informações referentes a Casa Abrigo Antonio Meirisse e da Casa Abrigo Alfa, foram fornecidas por Assistentes Sociais das respectivas instituições, a partir de entrevistas realizadas no primeiro semestre de 2009, entre os meses de março e maio. Nas demais instituições, as informações foram obtidas junto aos seus dirigentes. Porém, é relevante informar que muitos dos dados apresentados constam dos registros do setor técnico da Vara da Infância onde desenvolvemos nossa atividade profissional e que é responsável pelo acompanhamento das crianças acolhidas nessas entidades.



### 3.2.1 Casa Abrigo Antonio Meirisse

A instituição foi fundada em 05/07/1996, por iniciativa do poder público municipal da cidade de Assis–SP, mediante demanda apresentada pelo Conselho Tutelar a partir do processo de municipalização que vinha se instalando em todo o Estado de São Paulo.

Como instituição acolhedora, tem a finalidade de servir como suporte às medidas protetivas, oferecendo condições para acolhimento provisório às crianças e adolescentes, de ambos os sexos e mães (das crianças acolhidas) em situação de abandono, vítimas de violência, maus-tratos e negligência.

Tem como princípio a permanência e convivência conjunta de irmãos e mesmo de outros familiares<sup>68</sup> mediante a necessidade, mas desde 2004, restringiram o atendimento apenas aos casos do município onde se encontra instalado. A medida se deu tendo em vista o trabalho de reaproximação familiar, pois requer o acesso direto entre os profissionais da instituição e os membros das famílias, com encaminhamentos aos serviços disponíveis na comunidade; visitas ou convivência mais direta aos internos (quando permitido pelo Juízo da Infância e Juventude) e pela inserção das crianças e adolescentes em atividades ocupacionais que a municipalidade disponibiliza, bem como, para a promoção da saúde e educação.

Para executar os serviços aos acolhidos, há uma secretária, um coordenador administrativo (indicado pelo Poder Executivo local e em cargo comissionado) e os demais (as duas como faxineiras, oito monitores, um motorista) são funcionários públicos municipais submetidos ao sistema de escala em período diurno e noturno.

Também faz parte deste corpo funcional, a Assistente Social, que desenvolve atividades visando a reintegração familiar<sup>69</sup>, através do acompanhamento da situação escolar e de saúde dos internos. Está encarregada do

---

<sup>68</sup> Neste caso as mães são acolhidas quando estão sujeitas ao risco de vida ou, por exemplo, quando amamentam.

<sup>69</sup> Na reintegração familiar inclui-se trabalhos relativos à criança/adolescente e a sua família. Se necessário, por exemplo, realiza-se encaminhamento para os recursos da comunidade com vistas ao restabelecimento familiar.

estímulo aos familiares em manter o contato com as crianças e adolescentes, além de acompanhar a condição de vida destes.

As visitas dos familiares são acompanhadas pelo monitor plantonista que anota suas percepções, que subsidiarão o trabalho do Serviço Social.

No presente, a instituição funciona em uma casa, com quatro quartos, uma sala, um refeitório e sala de estudos, uma cozinha, um escritório, banheiro social, lavanderia, quintal e garagem. Sua manutenção se dá através dos recursos municipal, estadual, federal e doações de pessoas físicas e jurídicas.

### 3.2.2 Instituto Francisco Antunes Ribeiro

O Instituto Francisco Antunes Ribeiro – IFAR pertence à Comarca de Palmital e está instalado na cidade de Ibirarema. Foi fundada em 20/08/2002, mediante o interesse de um grupo de moradores do município, pois quando se aplicava a medida de acolhimento institucional, eram encaminhados para a instituição de outra Comarca – distante 80 quilômetros.

A instituição tem por finalidade acolher crianças e adolescentes de ambos os sexos, provisoriamente e cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, vítimas de maus tratos, abusos, abandono, omissão e negligência familiar. Prestam atendimento às crianças e adolescentes - encaminhados pelo Conselho Tutelar e pelo Juízo – oriundos das cidades de Palmital, Ibirarema, Getulina, Guaimbê, Boituva, Salto Grande, Echaporã (todos do Estado de São Paulo) e de municípios do Estado do Paraná, como Cambará - através de convênio.

Em paralelo, a instituição de acolhimento recebe a subvenção da prefeitura de Ibirarema e em complemento, porém de modo eventual, doações da comunidade, cujos recursos servem para atender as necessidades dos acolhidos.

Funciona atualmente, numa área de 3600m<sup>2</sup>, com imóvel que tem quarto e banheiro destinado aos bebês; um outro quarto para os adolescentes e mais um para as meninas; três banheiros internos; uma sala de TV, de computação e de visita; uma cozinha; um refeitório; uma lavanderia; um pátio; um escritório.

O quadro de pessoal – contratado pela instituição – é composto por oito monitores (que trabalham em sistema de escala); duas cozinheiras; um ajudante

geral; uma lavadeira; uma secretária, Assistente Social e Psicóloga. As duas últimas ainda estão encarregadas do planejamento, implementação e supervisão de programas ocupacionais, educacionais e de lazer (desenvolvidos pela entidade); do fortalecimento e restabelecimento dos vínculos familiares, promovendo eventos que viabilizem a aproximação familiar. Juntamente com os demais funcionários da casa, acompanham o contato dos acolhidos com seus familiares, podendo até requisitar ao Juízo autorização para as crianças e adolescentes estarem com os seus em finais de semana, férias ou datas especiais.

Para a escolarização e a promoção da saúde utilizam os recursos da própria comunidade.

### 3.2.3 Casa Abrigo Alfa

A instituição Alfa foi fundada em 01/09/2006, está instalada na sede da Comarca de Maracai. Sua fundação se deu em decorrência da necessidade da Comarca mediante a quantidade de crianças e adolescentes acolhidos em diversas instituições da região.

Então, a Frente de Assistência Social<sup>70</sup> tornou-se a responsável pela instituição de acolhimento às crianças e adolescentes.

A instituição de acolhimento foi construída com o objetivo de servir como amparo e proteção às crianças e adolescentes que estiverem em situação de abandono, vítimas de violência, maus-tratos e negligência, encaminhado pelo Conselho Tutelar e o Juízo da Infância e Juventude. Atende a demanda de ambos os sexos, mas somente da própria Comarca.

A instituição funciona em uma casa com três quartos, duas salas, uma cozinha, dois banheiros, lavanderia e área externa, onde os acolhidos realizam atividades lúdicas, tarefas escolares e outras. Recebem visitas podendo, em casos eventuais, conviver com a família nos finais de semana e nas férias escolares.

Para viabilizar estas atividades dos acolhidos e promover o acesso à saúde, educação, cultura (viabilizados pela rede de serviço público), a instituição

---

<sup>70</sup> Frente de Assistência Social - instituição fundada em 2005, que desenvolvia projetos sociais no município.

dispõe de monitores contratados por tempo determinado e de acordo com a quantidade de acolhidos, e da Assistente Social, que acumula a função de coordenação.

Para a manutenção das despesas, a Frente de Assistência Social recebe subvenção das municipalidades atendidas de acordo com a quantidade e o tempo de acolhimento e repassa à instituição acolhedora. Eventualmente recebe doações de membros da comunidade, mas mensalmente a subvenção municipal é efetivada.

#### 3.2.4 LAR DOS MENORES CORONEL JUVENTINO PEREIRA – SOCIEDADE DE PROTEÇÃO DOS MENORES DE PARAGUAÇU PAULISTA

O Lar dos Meninos Coronel Juventino Pereira, entidade filantrópica, instalada na cidade sede de Comarca – Paraguaçu Paulista; funciona desde 10/12/1958 e desde o início de suas atividades, atende somente meninos da faixa etária de oito a dezessete anos, órfãos ou em situação de risco pela drogadição, abandono, negligência, abuso sexual.

O Lar está instado na Chácara Três Barras (aproximadamente dois alqueires e meio de terra), sendo área própria, onde há uma casa construída em alvenaria, com cozinha, sala de TV e visita e dois quartos.

Os recursos financeiros para administrar o lar provêm da subvenção municipal (somente de Paraguaçu Paulista), estadual, federal e doações de pessoas físicas e jurídicas; mas assistem aos meninos da cidade de Lutécia, Oscar Bressane, Marília, encaminhados pelo Conselho Tutelar e o Juízo. Então, para assistirem aos acolhidos, utilizam os recursos disponíveis na comunidade (saúde, educação, lazer).

O quadro funcional é composto por um coordenador administrativo, um psicólogo, que em conjunto com estagiários (não remunerados) realiza o atendimento terapêutico e dinâmicas individuais e grupais. Realizam também reuniões com os familiares dos acolhidos, com o objetivo de estimular a aproximação familiar. Outras atividades, como a laborterapia, suinocultura, hortifruticultura, atividades esportivas, são realizadas pelo Grupo Amor Exigente –

formado por voluntários. A Assistente Social e a estagiária também são voluntárias e respondem pela elaboração e coordenação de projetos de geração de renda aos internos e suas famílias.

### 3.2.5 Casa Abrigo de Paraguaçu Paulista

Esta instituição de acolhimento foi fundada em 27/08/1996, sendo mantida por subvenções municipal - permanente -, estadual e federal e doações de pessoas físicas e jurídicas da comunidade, está instalada na sede da Comarca de Paraguaçu Paulista e tem como mantenedora a Associação Comunitária Integrada de Paraguaçu Paulista – ACIPP, entidade filantrópica, sem fins lucrativos, criada em 16/02/1977.

A instituição funciona em um imóvel próprio, tendo sete quartos (que acomodam os acolhidos conforme a faixa etária), um berçário, duas salas, escritório, refeitório, cozinha, padaria artesanal, lavanderia, três banheiros e roupeiro. Na área externa há piscina e espaço para lazer.

O atendimento destina-se às crianças e adolescentes de ambos os sexos, vítimas de maus tratos físicos, psíquicos, abuso sexual, negligência e abandono, tendo como princípio a não separação de irmãos.

A inclusão das crianças e adolescentes na instituição é feita através do Conselho Tutelar e de encaminhamentos do Juízo. Atualmente atendem crianças e adolescentes das cidades de Paraguaçu Paulista, Borá, Tarumã.

Os internos participam da vida comunitária e freqüentam creches, escolas municipal e estadual, dos projetos sociais e pré-profissionalizantes, das atividades culturais e religiosas. As ações empregadas pela casa são para estimular a auto-estima dos acolhidos, a socialização e o resgate dos vínculos familiares ou a inclusão em famílias substitutas.

A administração dos serviços da casa está para a coordenadora – que é parte da diretoria da ACIPP. O motorista é cedido pelo Poder Executivo local. O psicológico é voluntário.

O quadro funcional é composto por quatro monitores, uma lavadeira e merendeira; uma auxiliar de enfermagem; uma assistente social. Esta tem a função dos trabalhos relativos ao resgate dos vínculos e reintegração familiar.

Logo que as crianças e adolescentes são abrigadas, em respeito ao período de adaptação às normas da casa, os dirigentes da entidade não costumam recomendar as visitas dos familiares. Esta se inicia após a consulta e autorização do Juízo local. As visitas podem acontecer em dois dias da semana e normalmente são acompanhadas pela Assistente Social.

### 3.2.6 Lar Espírita Assistencial Irmã Scheila de Quatá

O Lar Espírita Irmã Scheila de Quatá, conhecido pela comunidade como lar de Quatá ou LEAIS. Foi fundada em 18/08/1977, por iniciativa do Juiz de Direito Dr. Antonio Carlos Gonçalves Junior. Nas atividades iniciais, o atendimento era destinado a qualquer necessitado, não se restringindo às crianças e adolescentes, o que acontece hoje.

O complexo está localizado numa área de três alqueires, onde estão construídos três prédios: no primeiro há a administração, cozinha e refeitório. Num outro prédio (estilo casa), funciona a ala feminina, com quatro quartos, dois banheiros e uma mini cozinha. A ala masculina é composta da mesma forma. Ainda no seu terreno há um galpão destinado ao desenvolvimento de atividades educativas, pasto, onde se criam vacas e se desenvolve horticultura.

O quadro funcional é composto por oito babás, duas cozinheiras, uma lavadeira, uma passadeira, escriturário, diretor, psicólogo (que realiza as intervenções terapêuticas individuais e grupais com os assistidos) e a Assistente Social, que se encarrega dos trabalhos com o resgate dos vínculos familiares, estímulo às visitas aos internos. Nos dias em que são permitidas as visitas às crianças e adolescentes, é função da Assistente Social o acompanhamento do encontro com os familiares.

Algumas atividades (judô, equoterapia) são realizadas por grupo de voluntários. A comunidade em geral pode realizar visitas às crianças e adolescentes

ou, se autorizado pelo Juízo, os familiares podem conviver com eles nos finais de semana ou período de férias escolares.

Atualmente a instituição se destina ao atendimento de crianças e adolescentes de ambos os sexos, oriundos de outras Comarcas (atualmente atende os municípios de Tarumã, Queiroz, Martinópolis, Florínea, Bastos), porém, mediante encaminhamento do Juízo ou do Conselho Tutelar.

Assim, para a manutenção dos serviços da instituição, firmam convênio com os municípios (vigorando durante o tempo de permanência) e dispõem, também, da subvenção permanente da prefeitura de Quatá, das parcelas referentes ao convênio estadual e federal e de doações mensais dos membros da comunidade.

Quando estão na entidade, normalmente os internos auxiliam na execução das atividades domésticas. Enquanto permanecem na entidade utilizam os recursos da comunidade para promover a educação, a saúde, esporte. Da mesma forma participam das atividades religiosas.

### 3.3 O SERVIÇO SOCIAL E O DESACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ao nos debruçarmos sobre os 17 Relatórios Sociais contidos nos processos que resultaram em desacolhimento de crianças e adolescentes nas Varas da 26ª Circunscrição Judiciária de São Paulo no período de janeiro a dezembro de 2008, constatamos inicialmente que em três deles (23%) o desacolhimento institucional aconteceu por se tratar de adolescentes que se encontravam próximos de completar dezoito anos de idade, ou seja, na eminência de serem desligados da instituição de acolhimento compulsoriamente.

No primeiro caso a adolescente esteve acolhida em duas oportunidades, sendo a primeira motivada pelo falecimento de sua mãe (quando ainda tinha dois anos de idade) e a segunda, por problemas de convivência com o pai e membros de sua nova família (ficando acolhida por três anos consecutivos). Quando a adolescente estava para completar a maioridade, novamente seu pai se recusou a acolhê-la, conforme relata a assistente social em seu relatório:

Conversamos com a madrasta da adolescente e esta nos disse que tem um quarto desocupado em sua casa, mas que não aceita a enteada residir naquele local, pois seu marido nunca aceitou seus filhos morar junto com o casal. A madrasta deixou claro a rejeição que sente pela enteada, se o pai quiser faça um cômodo no quintal, mas, mesmo assim vai ter que cumprir as normas, regras e limites. (Relatório Social 01)

Neste caso, a menina foi recebida pelo padrasto, que morou alguns anos com a mãe da adolescente, e propôs-se a acolhê-la assim que completasse a maioridade.

Em outro caso, a criança foi adotada quando pequena. Sua mãe biológica era usuária de drogas e o genitor desconhecido. Diante de suposta tentativa de abuso sexual por parte do pai adotivo e da possibilidade dela estar consumindo drogas, foi acolhida aos doze anos de idade. Viveu em quatro instituições distintas, por quatro anos. Retornou ao convívio com o pai adotivo quando a instituição na qual se encontrava encerrou seus trabalhos. Entretanto, o relacionamento entre pai e filha ainda era tumultuado e as intervenções dos profissionais da rede de serviços eram freqüentes, até que no último Relatório Social do caso foi mencionado que

[...] em discussão do caso, pela equipe de atendimento, achamos que no momento, seria prejuízo a adolescente deixar o município, seja para casa abrigo ou com a mãe biológica. Se ela for abrigada, será desabrigada em um ano, pois completa 18 em dezembro do próximo ano, sendo que perderá os vínculos aqui estabelecidos e poderá não ter tempo de estabelecê-lo na entidade e, caso os estabeleça, poderá não ter espaço de continuidade. Considera-se que a quebra de vínculos são prejudiciais. (Relatório Social 02)

Para finalizar, a assistente social expõe em seu parecer que

Ainda, os conflitos com o pai adotivo, embora sejam intensos, fazem parte desse processo, pois a adolescente está trabalhando internamente o maltrato sofrido, ou seja, fato dela culpar o pai pelos sofrimentos pelos quais tem passado, já que o abrigo, desde os 12 anos, se deu em razão da suspeita de abuso sexual. (Relatório Social 02)

No terceiro caso, o pai da adolescente faleceu, a mãe tem transtornos psiquiátricos e mora com familiares. Os dois irmãos foram acolhidos pela família extensa. Os familiares não receberam a adolescente por conta de problemas



comportamentais (não obedecer, não freqüentar a escola, brigar, não respeitar horários), conforme um dos estudos sociais nos mostra:

Ocorre, porém, que a senhora não deseja mais ter a sobrinha no convívio, o que justifica com o comportamento que ela apresenta, ou seja, freqüência escolar irregular; retornar dos passeios na madrugada, entre outras situações. Neste aspecto, esclarecemos que a genitora não pode acolher a filha, uma vez que mora na casa de sua mãe (a avó materna), a qual rechaça qualquer possibilidade de aceitar a adolescente no convívio. (Relatório Social 03)

Assim, os familiares maternos, solicitaram o acolhimento da adolescente e ela permaneceu institucionalizada até a proximidade de sua maioridade, quando foi para a companhia da avó, sob a justificativa de que a

Avó materna da adolescente em questão, constatando a disponibilidade para acolhê-la no convívio, tendo em vista o comportamento adequado que tem apresentado por ocasiões das visitas que efetiva à família no período escolar. Nesse sentido, esclarecemos que a genitora e uma das irmãs da adolescente residem na mesma casa. O acolhimento da neta também se deve ao fato de completar 18 anos no próximo mês. (idem)

Nestes três casos o motivo do desacolhimento foi a idade dos adolescentes. Em descumprimento aos princípios estabelecidos pelo ECA e demais legislações, de que o acolhimento é medida transitória e breve, essas crianças/adolescentes viveram por longos períodos acolhidos e os pareceres de desacolhimento somente aconteceram como uma antecipação do que ocorreria de qualquer forma, quase como uma maneira de desobrigar os órgãos competentes envolvidos, dando um encaminhamento à situação desses adolescentes/adultos, devolvendo-os às suas famílias.

Então, descartados estes três casos, construímos nossa reflexão sobre os 14 Relatórios Sociais restantes, que se referem à vida de 17 crianças e 05 adolescentes, uma vez que dentre eles existem casos de grupos de irmãos.

Analisando o tempo de acolhimento institucional dessas crianças/adolescentes temos que o caso de maior brevidade de acolhimento foi um mês e o mais longo foi de um grupo de três irmãos, acolhidos em duas oportunidades, que totalizou 14 meses de institucionalização, de maneira que

podemos considerar que o princípio de brevidade da medida de acolhimento foi seguido nestes casos.

### 3.3.1 Os Motivos que Levaram ao Acolhimento das Crianças e Adolescentes

O acolhimento institucional se dá na maior parte das vezes de maneira emergencial e realizado pelo Conselho Tutelar ou através de instituições vinculadas à saúde, como hospitais, maternidades, ou à educação como os centros de convivência infantil, escolas. O acolhimento é realizado e imediatamente é informado ao Juízo, que solicita à sua equipe técnica a realização do estudo social com elaboração de relatório ou laudo social, onde consta o parecer do profissional sobre a situação da criança/adolescente e de sua família, incluindo a necessidade ou não da manutenção do acolhimento.

Os relatórios dos assistentes sociais contidos nos processos mencionam sempre os motivos que levaram ao acolhimento institucional e a sua manutenção até o momento do desacolhimento. A partir deles constatamos que os motivos do acolhimento são sempre múltiplos, isto é, há uma combinação de vários problemas/situações que levam essas crianças/adolescentes ao acolhimento.

Assim, com base nos 14 Relatórios Sociais, encontramos como um dos fatores que motivam o acolhimento institucional, ou pelo menos da sua manutenção, a existência de problemas de saúde – da criança/adolescente ou de um de seus familiares, o que ocorreu em 50% (7) dos casos pesquisados.

Constatamos este tipo de situação quando o Assistente Social expõe sobre a mãe do grupo de irmãos que estão acolhidos

[...] encontra-se anêmica, sendo que irá ser medicada pela médica do SUS ainda esta semana, pois ela pegou o resultado do exame e foi informada da anemia. Apesar de não ser área de nosso domínio, a orientamos sobre a necessidade de se cuidar, pois a anemia traz desânimo, preguiça, algo que ela terá que superar para cuidar dos cinco filhos. (Relatório Social 09)

Esta motivação também está contida em outros relatórios – 06 e 07. Neste último, o pai “alega que não fica com o filho porque é muito doente e mora

sozinho, e não pode ficar com ele”. Entretanto, os problemas relacionados à saúde também são extensivos aos acolhidos e são assinalados pelos Assistentes Sociais através dos Relatórios Sociais, conforme segue:

Referente à adolescente, segundo sua mãe, tem se negado a dar continuidade ao uso de medicamento específico indicado no tratamento de saúde (psiquiátrico). (Relatório Social 12)

No Relatório Social 14 visualizamos que a assistente social esclarece que

[...] a coordenação da Casa Abrigo, em contato telefônico com este Setor Técnico, relatou que a criança, no início do abrigamento, apresentou baixo peso, grande agitação motora, choro intenso e péssimas condições de higiene. Atualmente, ela encontra-se com boa saúde e com desenvolvimento normal. (Relatório Social 14)

E também no documento 13 a assistente social menciona:

Cabe ressaltar que a adolescente no mês de março esteve em tratamento hospitalar no Instituto de Psiquiatria, por 45 dias, em razão de seu comportamento anti-social causado pelo uso de entorpecentes (maconha e crack). Como não houve mudanças positivas no seu quadro, foi necessária nova internação ocorrida cerca de quinze dias. Estabelecendo contato com os pais da adolescente, estes apresentaram resistência do retorno da filha ao meio familiar. (Relatório Social 13)

Em um dos casos, tanto a criança - conforme primeira citação - quanto a mãe – como se vê na segunda citação abaixo - tem indicativos de problemas de saúde:

A referida menor é especial, denotando leve comprometimento mental, mas freqüenta a escola regular, além de receber atendimento psicológico e fonoaudiológico no S.E.R., unidade de serviços para pessoas especiais. Ocorre que desde o dia de seu abrigamento tem apresentado comportamento que denota profunda tristeza e abatimento, pois não tem se alimentado e nem dormido com regularidade, não interage com as demais crianças, chora praticamente o dia todo, não demonstrando capacidade para entender o que está ocorrendo. [...] Em contato com a psicóloga, fomos informadas que a mãe da menor também tem um rebaixamento mental, mas é extremamente carinhosa e atenciosa com a filha, não permitindo que falem aos atendimentos técnicos,

além de alimentá-las devidamente e tratá-las com muito carinho e afeto (Relatório Social 15)

O acolhimento nesses casos se deu motivado por problemas de saúde das crianças/adolescentes ou de seus responsáveis, o que indica a precariedade do sistema de saúde pública em nosso país. Em todos os casos citados a situação mereceria mais a atenção dos serviços de saúde do que propriamente a mobilização de instituições de acolhimento institucional, minimizando, certamente, a porcentagem de aplicação de medida deste tipo.

Como o leitor poderá observar, porém, em boa parte dos problemas elencados aqui como de saúde, há uma vinculação com o uso de drogas lícitas e ilícitas, o que, em última instância, também se pode classificar como questões de saúde.

Assim, outro fator que contribui para o acolhimento institucional, é o uso de drogas – bebidas alcoólicas e outras drogas – por parte dos pais ou responsáveis, aparecendo em parte dos casos: 35% deles (5 dos 14 casos).

Estas situações se apresentam de forma clara nos relatos dos Assistentes Sociais quando observamos citações do tipo

A genitora, em novo contato, declarou que diminuiu o consumo de drogas, porém não abandonou e tão pouco procurou por tratamento especializado. (Relatório Social 14)

No Relatório Social 06, temos que a mãe das crianças

[...] está fazendo de tudo para tê-los em sua companhia, está fazendo uso de medicamentos e se submete a tratamento psiquiátrico contra o uso de drogas. (Relatório Social 06)

No Relatório Social 16 encontramos que

Indagada sobre o motivo de não ter feito o pré-natal, limitou-se a dizer que não o fez porque não sabia que estava grávida. Acrescentou que devido a este fato, fez uso de maconha, tabaco e bebida alcoólica durante a gestação e que apenas teve conhecimento da gravidez quando deu entrada no hospital, em decorrência de uma grave hemorragia. (Relatório Social 16)

No Relatório Social 04 e 05, as referências sobre o uso de drogas aparecem assim

[...] as informações foram no sentido de que houve melhora da vida deste casal, que ele deixou de ingerir bebida de álcool, encontra-se trabalhando (Relatório Social 04 e 05)

Por outro lado, o uso de drogas pelos acolhidos também aparece como motivo de aplicação da medida. Dentre os Relatórios Sociais pesquisados, encontramos um em que o uso de drogas pelo adolescente se apresenta como motivação para o acolhimento institucional.

Na análise dos autos verificou-se que a adolescente apresenta um quadro de dependência química, levando-a a comportamento anti-social e autodestrutivo, sendo que foram aplicadas por este Juízo diversas medidas protetivas em seu favor, não sendo capazes de reversão do quadro que se encontra crônico. (Relatório Social 13)

Nos casos em que o uso de drogas foi apontado como o motivo do acolhimento, esta dependência química se apresenta sempre como motivação principal, entretanto, num contexto mais amplo, ela denuncia a ausência ou a ineficiência de políticas públicas ou ações preventivas, que atinjam a expressão da questão social, por isto, a tendência é o seu agravamento.

Muitas vezes, situações deste tipo, são interpretadas como sendo de problemas de relacionamento familiar alinhada a incompreensão de que o uso de drogas é uma doença. Assim, a resolução da questão permanece em segundo plano.

Verificamos ainda que dentre os motivos de permanência de acolhimento de crianças e adolescentes, encontram-se os problemas de relacionamento e convivência familiar, aproximando-se ao percentual de 35% (5) dos casos e podem ser visualizados pelas referências constantes nos Relatórios Sociais que seguem.

Entrevistamos a genitora do adolescente que reclama que ele dá muito trabalho, é rebelde, agressivo em casa quebra os utensílios domésticos, briga com seus irmãos bate neles e vive constante jogando fliperama nos bares. Explica que xinga ela e o padrasto, não ia para a escola, dava problemas, catou o cartão bancário sacou

dinheiro. Fala que tem dificuldade para educar o filho (Relatório Social 07)

No documento 09, encontramos a menção de que a mãe foi devidamente orientada em

[...] relação às obrigações inerentes ao poder familiar, aos seus deveres de mãe e dona de casa. Falou-se também da necessidade de oferecer amor e carinho igualmente a todos os filhos. Isto tudo lhe foi dito, pois problemas sérios que envolvem o caso é, que a mãe fazia com que a filha, de 10 anos assumisse o seu papel, ou seja, “dona de casa” e “mãe”, tarefas que pertencem a ela. Quanto ao outro filho, de 09 anos de idade, parece ser tratado com diferença pela mãe, por motivos que nem a mãe e nem a própria criança sabe explicar, uma vez que sente e verbaliza a diferença sentida no tratamento dispensado a ele pela mãe se comparado ao oferecido para os irmãos. (Relatório Social 09)

A questão da dificuldade no relacionamento familiar também esta expressa no Relatório Social 11, quando um familiar informa que

[...] é tio materno da jovem e desde o primeiro abrigo já havia conversado com a genitora da adolescente, para que esta fosse residir consigo, pois percebia que a adolescente não mantinha uma convivência saudável com o padrasto, no entanto, a mãe não aceitava a idéia. (Relatório Social 11)

Apesar deste indicativo, o comprometimento no relacionamento familiar é claramente percebido em outras situações, quando a Assistente Social, na tentativa de reinserir a adolescente em seu meio, relata que os pais

[...] apresentam resistência do retorno da filha ao meio após alta hospitalar, sob as alegações de que a mesma os ameaça, que mantém convívio com pessoas ligadas ao tráfico de drogas, que não conseguem ter controle nenhum sobre seu comportamento, e por fim, que esta é a causadora de desestrutura da família. Verbalizam que não mantém sentimento afetivo pela filha e que este se transformou em “ódio”, ameaçando de agir de forma agressiva com a mesma não se importando com as conseqüências que possam advir desta atitude. (Relatório Social 13)

Temos nestes relatos indicativas da família se desresponsabilizar pelo processo educacional das crianças e adolescentes, certamente, um fator de peso e que pode ter contribuído para o acolhimento institucional.

Como uma das consequências da inoperância da função familiar – que é de educar, proteger - assistimos a fragilidade, ausência ou o conflito de vínculo familiar, conforme aparece nos diversos momentos do Relatório Social 17, quando a mãe da criança acolhida relatou que

[...] vive por conta própria e que apesar de ter continuado a viver na casa materna, cujo imóvel localiza-se no mesmo terreno de sua avó, desde essa época leva uma vida independente de seus familiares. Nesse sentido, mencionou que há aproximadamente um ano não mantinha contato com a família, que sequer tinha o seu endereço nesta cidade. Quanto à sua filha, nascida em 06/03/08, esclareceu que é fruto de um relacionamento casual que ela teve com um homem que conheceu. Ao ser questionada sobre o pai da criança, a princípio não quis prestar qualquer informação, depois mencionou que não sabia muita coisa a respeito da vida dele, apenas que era casado e que reside em cidade e endereço desconhecido. (Relatório Social 17)

E também nas referências da assistente social:

Durante esses dois anos de permanência nesta cidade, não procurou, nem tampouco foi procurada pela família, o que sinaliza total falta de vínculo entre eles. Durante o atendimento neste Setor Técnico, comentou sobre a existência de sua avó materna. O desinteresse da família com relação à requerida e à criança em questão, uma vez que, mesmo o conhecimento do nascimento, não mantiveram qualquer contato com os órgãos públicos desta cidade, que atuam e acompanham o caso em questão. (Relatório Social 17)

Percebemos, com isto, a necessidade de maiores investimentos no campo da família, especialmente ao trabalho de pertencimento familiar que vise a interação e a vinculação afetiva.

Na mesma proporção que a anterior, encontramos a motivação ou a permanência do acolhimento institucional relacionada à condição econômica e habitacional - aparecendo em (5) 35% dos casos.

No Relatório Social 10, assistente social contextualiza a situação familiar apontando a motivação do acolhimento, os argumentos apresentados pelos responsáveis pelas crianças e as considerações de seu parecer social:

O abrigo, segundo informação contida nos autos, ocorreu em razão do adolescente e das crianças terem permanecido sozinhos domingo p. p., sem os seus responsáveis no lar e sem a alimentação devida, até o horário das 22:00 horas quando a Polícia Militar

recebeu a denúncia a após contato com o Conselho Tutelar local procedeu-se o abrigamento dos mesmos. Segundo informações das crianças, a mãe e seu companheiro haviam se dirigido a outra cidade à procura de emprego e não sabiam informar o horário de retorno. Justificaram-se que haviam se locomovido a pé até a cidade, que dista aproximadamente 20 quilômetros desta urbe, a fim de conseguir emprego rural com os “gatos” (pessoa responsável em contratar diarista rural) daquela cidade. Eles não apresentam rendimento fixo e eles estão fazendo alguns bicos de serviço rural e limpam terrenos, motivo pelo qual no dia do abrigamento estariam à procura de serviço. Informaram que não recebem nenhum tipo de auxílio social municipal ou federal (bolsa - família). (Relatório Social 10)

O Relatório Social 09 também apresenta elementos relativos à condição sócio-econômica habitacional familiar:

A mãe é de família pobre e humilde, nunca se deu muito ao trabalho, teve sua primeira filha aos 19 anos, sem ter um companheiro que assumisse com ela a criação dos filhos. Assim sendo, sempre dependeu e depende de ações assistenciais, benefícios, cestas básicas, etc. (Relatório Social 09)

No Relatório Social 14, a condição sócio-econômica da genitora da criança é assinalada pela assistente social quando menciona que:

Inicialmente, esclarecemos que a requerida passou a residir com suas irmãs, em casa alugada. Declarou que não está trabalhando e suas irmãs que são as responsáveis pelo orçamento doméstico. (Relatório Social 14)

Já no estudo social 16, a indefinição quanto aos rendimentos e moradia materna são assinalados em alguns momentos. Segundo o relatório,

Há cerca de dois anos reside nesta cidade, local onde exerce atividade laborativa de faxineira, durante o dia e à noite, de recepcionista, recebendo o salário mensal em torno de R\$ 740,00. Durante nossa intervenção realizamos contato telefônico com o Conselho Tutelar, mais especificamente com o Conselheiro titular do caso, que afirmou ter acompanhado o caso da criança, desde o nascimento, confirmando a negligência e irresponsabilidade da genitora, e segundo observam, ela é garota de programa e se prostitui para sobreviver. (Relatório Social 16)

Em relação ao último caso deste grupo, consta no relatório que a mãe



[...] tem dificuldade para educar o filho e tem medo do que pode acontecer quando estiver fora pois necessita trabalhar o dia todo na roça e não pode ficar com ele. (Relatório Social 07)

A inexistência de equipamentos sociais como Centros de Convivência Infantil, creches ou similares, ou ainda, de programas sociais de apoio e acompanhamento a famílias empobrecidas, contribuiu decisivamente para que situações caracterizadas como de abandono ou negligência sejam recorrentes e se transformem em motivadores de acolhimento institucional de crianças.

Como parte deste contexto de motivações para o acolhimento, assistimos ao abandono de crianças – em (4 dos 14) 28,5% dos casos. A metade deste montante é de crianças recém nascidas.

Em um desses casos de abandono de recém-nascido, a mãe da criança ainda solteira,

[...] cursa último ano de Direito, a mesma reside com sua mãe e irmã. Disse que ficou grávida, não sabe quem é o pai, pois participou de festas ingeriu bebida alcoólica e droga. Salienta que escondeu a gravidez porque sua mãe sempre orientou de que jamais aceitaria criar neto; pois já criou suas filhas sozinhas ficou viúva. [...] Foi uma gravidez indesejada, que reside em uma cidade pequena e não gostaria que ficasse sabendo da existência de seu filho, não apontou membros da família do genitor e que sua família desconhece o nascimento da criança. (Relatório social 08)

No outro caso de abandono de recém-nascido a mãe

Declarou que nasceu em outra cidade e que, embora em seu registro de nascimento conste que ela tem 19 anos, na verdade já completou 24. Esclareceu que não teve a paternidade reconhecida e sua mãe faleceu quando tinha 12 anos. Quanto à filha, esclareceu que é fruto de um relacionamento casual. Quanto ao fato dela não ter ficado no Hospital com o recém-nascido, justificou que precisava trabalhar. Após receber alta médica, ela foi encaminhada para a Casa Abrigo local, onde se encontra até o presente momento. (Relatório Social 16)

O terceiro caso se refere a um grupo de cinco irmãos, acolhidos por cinco meses. Neste caso, a mãe – que desde sua infância apresentava preferência pela rua ao lar - teve sua primeira filha aos dezenove anos, sem um companheiro para ajudá-la na criação e educação. Consta no Relatório Social, que

Sabe-se que o abrigamento das crianças se deu em virtude do abandono da mãe numa determinada noite. (Relatório Social 09)

Entretanto, a Assistente Social enfoca que o abandono também

acontece quando pais esquecem dos filhos na frente de videogames ou computadores, não lhes ensinando limites, cuidados com a saúde, a necessidade de descanso, etc. Deixam os filhos, muitas vezes sozinhos também, só que para essa população não se chama o CT, não se procede abrigamentos. (estudo social 09)

A motivação para o acolhimento institucional do Relatório Social 10 está também associada ao abandono, pois ocorreu

em razão do adolescente e das crianças terem permanecido sozinho domingo p. p., sem os seus responsáveis no lar e sem a alimentação devida, até o horário das 22:00 horas quando a Polícia Militar recebeu a denúncia e após contato com o Conselho Tutelar local procedeu o abrigamento dos mesmos (Relatório Social 10)

Estas situações nos remetem ao pensamento de que há necessidade de implementação nos serviços destinados à maternidade no sentido de desertar a promoção dos vínculos entre pais e filhos, o que poderia minimizar a ocorrência de acolhimentos institucionais.

Por fim, encontramos em um Relatório Social referências à agressão e em outro, a prostituição. A agressão foi apontada como motivação para o acolhimento no Relatório Social a seguir

a menor foi [...] encaminhada pelo Conselho Tutelar, que informou ter sido acionado pela Unidade [...] de Saúde, sob a alegação de que a menina teria sido chutada pela mãe, e, por conseguinte, acabou caindo, batendo com a cabeça no chão, provocando um corte no supercílio. (Relatório Social 15)

A prostituição foi apontada num outro documento, através de afirmativas do Conselheiro Tutelar ao Setor Técnico forense:

Durante nossa intervenção realizamos contato telefônico com o Conselho Tutelar, mais especificamente com o Conselheiro titular do caso, que afirmou ter acompanhado o caso da criança, desde o nascimento, confirmando a negligência e irresponsabilidade da genitora, e segundo observam, ela é garota de programa e se prostitui para sobreviver. (Relatório Social 16)

O acolhimento institucional dessas 17 crianças e 05 adolescentes têm, em sua totalidade, múltiplos motivos. Fatores que sugerem riscos ou situações de vulnerabilidade familiar são considerados relevantes para a ocorrência do acolhimento institucional, adotada, nestes casos, como uma forma de proteção da criança e do adolescente.

No entanto, analisando os Relatórios Sociais, estes nos sugerem a importância de serviços especializados voltados à proteção familiar em detrimento ao acolhimento institucional.

Essa diversidade de motivos para acolhimento de crianças e adolescentes também se tornou evidente nas entrevistas realizadas com os Assistentes Sociais das instituições acolhedoras. Por isto, a partir daqui, apresentamos os relatos destes profissionais, que atribuem o acolhimento a

[...] falta de estrutura familiar mesmo. No nosso caso aqui, são pais alcoólatras, usuários de drogas, tem caso que a mãe arrumou companheiro e ele não dá certo com os filhos então, são estes casos. (Assistente Social 01)

Eu tenho observado que o principal motivo é o uso de drogas e a prostituição. A prostituição dos pais, quer dizer das mães, e a dependência química. (Assistente Social 02)

[...] com certeza era negligência e depois, muito próximo desta porcentagem, eu diria para você, alguns por conta da violência doméstica mesmo, abuso ao bater, alguns abusos sexuais, mas aí em menor número/proporção. (Assistente Social 04)

Desta forma, dentre a multiplicidade de motivos identificados, os casos relacionados à saúde têm um destaque importante para aqueles desdobramentos do uso de drogas, sendo a motivação de maior incidência.

Também nos chamou a atenção, a incidência significativa de argumentos em favor do acolhimento institucional que se relacionam com situações de negligência derivadas da pobreza extrema.

Encontramos ainda casos de abandono e de problemas de relacionamento familiar compondo o quadro de motivos que deram origem ao acolhimento. Todos estes são, com certeza, merecedores de atenção das políticas públicas para minimizar a prática do acolhimento institucional, que, embora com o passar dos anos venha tomando conotação diferente, mas, continua existindo.

### 3.3.2 Os Argumentos Evocados pelos Assistentes Sociais para o Desacolhimento Institucional de Crianças/Adolescentes

No tocante aos critérios utilizados para o desacolhimento institucional, observamos que, assim como os motivos para o acolhimento, eles são, em geral, múltiplos. Os assistentes sociais consideram que para o retorno ao meio de origem é necessário um conjunto situacional favorável. No entanto, entendemos que nosso objetivo é buscar os motivos determinantes que ocasionaram essa decisão por parte dos profissionais envolvidos, por isto, é necessário elencá-los.

Em alguns casos a reversão dos motivos que ocasionaram o acolhimento institucional é razão para a criança ou o adolescente retornar à família de origem ou extensa. Para estes casos a apresentação de uma vinculação de emprego, uma mudança na conduta dos pais ou responsável pela criança ou adolescente, a iniciativa para deixar o uso de drogas, ou uma melhora na condição de saúde ou na situação habitacional se apresenta como uma solução.

Neste sentido, conseguimos apurar que em 06 (42,8%) dos 14 casos esta relação pode ser considerada como verdadeira. O conteúdo dos relatórios pesquisados e de alguns pareceres pode nos dar esta sustentação:

As informações foram no sentido de que houve melhoras na vida deste casal, que ele deixou de ingerir bebida alcoólica, encontra-se trabalhando, com registro em carteira. Ela continua trabalhando está submetendo a tratamento psicológico. Segundo o casal, não mais estão se agredindo, portanto, houve melhoras no relacionamento e convivência. Reclama da ausência do filho, sentem saudades. (Relatório Social 04 e 05)

No parecer social temos que:

O casal está se empenhando para ter o filho consigo. Observa-se que os pais estão procurando se entender, pensando nos filhos. Portanto, s.m.j., sugere-se o desabrigamento dele para que retorne a conviver com seus pais. (Relatório Social 04 e 05).

Num outro caso, temos no parecer social que a mãe

[...] demonstra grande afeto por seus filhos e que aparentemente mostra-se totalmente segura e confiante sobre o retorno dos mesmos. Como cautela, fez-se orientações de praxe mostrando-lhe os deveres como figura materna que é deixando claro que em qualquer eventualidade com as crianças, poderão estar inserido no contexto de destituição do poder familiar. Portanto, s.m.j., sugere-se o desabrigo dos infantes para que retorne a viver com sua genitora. (Relatório Social 06)

O documento 09 também evidencia a situação:

A mãe é de família pobre e humilde, nunca se deu muito ao trabalho, teve sua primeira filha aos 19 anos, sem ter um companheiro que assumisse com ela a criação dos filhos. Assim sendo, sempre dependeu e depende de ações assistenciais, benefícios, cestas básicas, etc. (Relatório Social 09)

O parecer social deste documento esclarece que:

Os familiares paternos das crianças realmente estão proporcionando não só apoio, mas também uma estrutura básica necessária e suficiente para que a mesma possa reaver a guarda judicial de seus filhos. Alugaram a referida casa constante nos autos e de imediato já lhe foi disponibilizado alguns mobiliários como sofá, TV, mesas, cadeiras, fogão, geladeira, armário de cozinha, guarda-roupas, camas. A residência possui uma infraestrutura adequada, compondo-se de 2 quartos, sala, cozinha e banheiro, de alvenaria, estando em bom estado de conservação e ótima higiene. (Relatório Social 09)

E o texto continua dizendo:

Como já foi dito, a mãe está tendo apoio da família paterna de dois de seus filhos. Hoje tem moradia fixa em condições de receber seus filhos, além de apoio financeiro para despesas da casa. Desta forma, mãe e filho merecem uma chance de continuarem juntos, de tentar romper com este sofrimento e a dor da separação com a reaproximação e o convívio. Assim, s.m.j., se faz viável a desinternação das referidas crianças devolvendo a guarda a genitora. (Relatório Social 09)

A reversão do quadro social também fica evidente no Relatório

Social 10:

O abrigo, segundo informação contida nos autos, ocorreu em razão do adolescente e das crianças terem permanecido sozinhos domingo p. p., sem os seus responsáveis no lar e sem a alimentação devida, até o horário das 22:00 horas quando a Polícia Militar

recebeu a denúncia a após contato com o Conselho Tutelar local procedeu-se o abrigamento dos mesmos. Segundo informações das crianças, a mãe e seu companheiro haviam se dirigido a outra cidade à procura de emprego e não sabiam informar o horário de retorno. (Relatório Social 10)

No parecer social temos que:

Pode-se aferir que as crianças têm familiares nesta cidade, sendo que a avó paterna, e os avôs maternos que residem na cidade vizinha, onde as crianças poderiam ter sido colocadas, não justificando, de imediato, a medida de abrigo. Não obstante, a família da criança apresentar situação econômico-habitacional precária deve-se favorecer o retorno familiar, com o escopo de não violar a garantia de um de seus direitos essenciais – a convivência familiar. Desta forma, a fim de favorecer o bem-estar das crianças em seu meio familiar, este Setor Técnico sugere, sob censura, as seguintes medidas de proteção sob a luz do Estatuto da Criança e do Adolescente: - a inclusão das crianças e do adolescente nos projetos sócio-educativos desenvolvidos no contra-turno escolar, bem como, da família em programa de auxílio à renda e no Programa Bolsa-Família, oficializando à Secretaria de Promoção Social, - orientação, apoio e acompanhamento da família pelo Conselho Tutelar local. (Relatório Social 10)

Em outro,

Após saber que a adolescente estava novamente no abrigo, conversou com a mãe que acabou concordando que seria melhor para a filha e para a família que esta passasse a residir com os tios. Conforme exposto no laudo anterior, não se aconselha o retorno da adolescente para o lar neste momento pelas situações ali descritas, no entanto, deve-se considerar que na aplicação das medidas protetivas deve-se priorizar as que fortaleçam, a convivência familiar e comunitária (ECA art. 100), sendo a de abrigo medida excepcional e provisória. (Relatório Social 11)

A mobilização de recursos que tem origem na rede de serviços sociais<sup>71</sup> como os serviços de assistência social, aparece como complementar aos recursos das famílias e se apresenta como uma proposta de suporte à suas iniciativas acionando, muitas vezes, o desacolhimento da criança e do adolescente. Esta alteração de quadro vivenciado pelas famílias, os nossos olhos, representa um dos argumentos adotados pelo Assistente Social - na medida em que a família do acolhido corresponde ao que lhe foi proporcionado - ao elaborar seu parecer social.

---

<sup>71</sup> A rede social de serviços implica num processo de construção contínua, deixando de ser apenas um agrupamento e se constituindo em um grupo, com objetivos comuns.

Em outros 04 casos - 28,5% da somatória de 14 - a indicação de desacolhimento se deu em função de encaminhamento das (cinco) crianças (incluindo um casal de irmãos) para serem adotadas, conforme nos mostram os Relatórios Sociais:

A genitora, em novo contato, declarou que diminuiu o consumo de drogas, porém não abandonou e tão pouco procurou por tratamento especializado. No decorrer deste período em que a criança encontra-se institucionalizada (cerca de quarenta e cinco dias), constatamos que a genitora se mudou por três vezes de endereço. Diante do exposto e sob o ponto de vista técnico, sugerimos que a criança seja encaminhada à família substituta, para fins de adoção. (Relatório Social 14)

Esta mesma linha de argumentação se apresenta no parecer social que diz:

Reiteramos o parecer técnico do relatório psicossocial dos autos, de que a requerida e seu grupo familiar não apresentam perspectivas de mudanças, a fim de que possam assumir a criança, bem como lhes garantir sustento, integridade e bem estar. Considerando que o abrigo se constitui apenas como medida protetiva e provisória, e que ainda as crianças têm o direito de serem criadas e educadas dentro de um ambiente adequado que possa propiciar o seu pleno desenvolvimento físico e emocional, sugerimos que sejam entregues à família substituta. (Relatório Social 17)

As dificuldades para se tentar a convivência familiar ainda é visualizada em:

Considerando o histórico de todo o caso, e principalmente o desinteresse da família em relação à requerida e à criança em questão, não mantiveram qualquer contato com os órgãos públicos desta cidade, que atuam e acompanham o caso em questão, para saber sobre a real situação da menina, e nem efetivaram medida concreta para desabrigar a criança; o fato de que a tia-avó do bebê, verbalizou que “concorda em receber a criança até que a genitora reúna condições materiais de cuidar da filha”; e que ainda a requerida, segundo ela própria e informações colaterais, se mantém desvinculada da família, desde os 12 anos de idade, e adota um estilo de vida instável do ponto de vista socioeconômico e afetivo; Somo favoráveis, s.m.j., que a criança seja encaminhada, o mais breve possível, para um família substituta, para fins de adoção. (Relatório Social 16)

Consta no Relatório Social 08 que:

Pudemos analisar através de entrevista e observação que a mãe demonstra frieza e se preocupa consigo mesmo e não com a situação da criança, esta preocupada com o que a comunidade vai falar a seu respeito. Contudo, através dos contatos que se manteve há indícios que os familiares, ao menos no final sabiam da gestação, sabiam da gravidez porém compartilhavam da idéia de não divulgar. A criança está recebendo atendimento no abrigo. (Relatório Social 08)

Então, observamos nestes documentos a ausência de indicativas de reversão do quadro por parte das famílias dos acolhidos; não sinalizando para a busca do apoio familiar ou de serviços sociais que a comunidade disponibiliza. Por isto, a motivação para o desacolhimento foi pautada na adoção e representou a opção mais segura para o desenvolvimento e bem-estar da criança/adolescente. Assim, tais motivos são tomados como argumentos pelo o Assistente Social e levados ao seu parecer e, nestas situações, acabou por fundamentar a destituição do poder familiar e a inclusão da criança em família substituta.

Para os demais casos, isto é outros (4 dos 14) 28,5%, encontramos como motivação para o desacolhimento institucional fatores que classificamos como inadaptação à entidade ou incapacidade<sup>72</sup> da mesma em acolher a criança/adolescente, como podemos observar no relato do Assistente Social:

Na instituição, os profissionais utilizaram de vários meios para oferecer-lhe uma educação mais pertinente; mas seu procedimento foi contrário, exigindo dos profissionais postura mais rígida. Os últimos acontecimentos implicaram no sentimento de repúdio por muitos da casa, tornando difícil sua continuidade da instituição. Desta forma, resta ao adolescente seu retorno imediato à genitora. (Relatório Social 07)

Outro Relatório Social também traz os indicativos de inadaptação do acolhido na instituição:

[...] desde o dia de seu abrigamento, tem apresentado comportamento que denota profunda tristeza e abatimento, pois não tem se alimentado e nem dormido com regularidade, não interage

<sup>72</sup> A inadaptação à entidade refere-se a não assimilação e prática das regras que lhe foram impostas à criança ou ao adolescente visando seu próprio bem-estar. A incapacidade da entidade está diretamente relacionada à estrutura física da instituição de atendimento e qualificação dos profissionais.



muito com as demais crianças, chora praticamente o dia todo. (Relatório Social 15)

Nesta mesma linha, o Relatório Social 13 aponta que:

Insta salientar que o abrigamento (art. 101, inciso VII) neste caso torna-se inviável, posto que a adolescente necessita de tratamento especializado para recuperação de adictos, assim como a família de terapia familiar, não tendo, no momento, a Casa Abrigo estrutura técnica e finalidade para atendimento desta clientela. (Relatório Social 13)

E em outro Relatório Social

Ante ao exposto, este setor técnico é favorável ao desligamento do programa de abrigo em que a jovem está inserida considerando que [...] a medida de proteção em entidade não é uma forma de proteção estável à jovem. Ela foi encaminhada ao abrigo num momento de inabilidade do genitor quanto ao processo educacional da filha, que ora iniciava a fase de adolescência. (Relatório Social 12)

O conteúdo dos relatórios nos reporta à ideia de que as famílias terão de desenvolver meios próprios ou recorrer a outros tipos de serviços – e não à instituição de acolhimento - para restabelecer a convivência familiar que não foi possível na instituição de acolhimento. Concomitantemente, podemos observar nestes casos, a incapacidade técnica e operacional das entidades de acolhimento de lidarem com crianças e adolescentes com necessidades mais complexas como aquelas que são usuárias de drogas ou que apresentam comportamentos que fogem dos padrões avaliados como normais, o que pode ser considerado comum entre crianças que estão, em princípio, em situação de vulnerabilidade, em risco pessoal ou social.

Pudemos observar que em vários dos Relatórios Sociais pesquisados, aparece a preocupação dos Assistentes Sociais com a convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional, como uma medida excepcional e transitória. Podemos encontrar nas citações abaixo exemplos explícitos dessa preocupação:

O ECA dispõe, para aplicação das medidas de proteção, que se deverá dar preferência àquelas que visam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, aspecto que se reforça hoje com

PNCFC (Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária) do governo federal, impondo aos municípios que garantam essa convivência, e para tanto, que se trabalhe em prol da manutenção dos vínculos familiares e comunitários. (Relatório Social 09)

Desta forma, o investimento do desenvolvimento da adolescente deve ser junto à sua família, com o escopo de não violar a garantia de um de seus direitos essenciais – a convivência familiar. (Relatório Social 12)

Isto indica que os princípios fundamentais propostos pelo ECA, no que diz à medida de acolhimento, são, por vezes, utilizados pelos profissionais na elaboração do relatório social e fazem uso destes princípios para fundamentar o parecer a ser submetido à apreciação da autoridade judiciária.

Outro argumento utilizado como sustentação tanto para a motivação ao acolhimento como para o desacolhimento institucional pelos Assistentes Sociais é o relacionamento e convivência familiar, como podemos observar nos textos abaixo:

Insta salientar que o casal compareceu quase que diariamente neste Setor Técnico exaltados e nervosos solicitando pelo desabrigamento dos filhos [...] Em abordagem com as crianças no abrigo, estas se mostraram tranqüilas, comunicativas e educadas, apresentavam-se saudáveis e bem cuidadas. Disseram que querem retornar aos cuidados da mãe e demonstraram afeto pela mesma. (Relatório Social 10)

A mãe é extremamente carinhosa e atenciosa com a filha, não permitindo que faltem à escola e nem aos atendimentos técnicos, além de alimentá-las devidamente e tratá-las com muito carinho e afeto. (Relatório Social 15)

O relacionamento familiar se apresenta como preponderante ao abarcar a afetividade, interesse, desejo, ou seja, está além de questões práticas e objetivas – referindo-se ao subjetivo do ser humano – donde podemos dizer que a afinidade, quando expressa ao Assistente Social de modo reiterado, torna-se um dos argumentos utilizados nos relatórios sociais.

Assim, temos que a argumentação dos Assistentes Sociais quando se manifestam sobre os desacolhimentos institucionais estão, na maioria dos casos, estabelecidos pela ação/reação interesse e da família diante das oportunidades advindas dos diversos meios – família extensa, políticas públicas. Portanto,

podemos entender que para os profissionais que atuam com a infância e juventude acolhida, o retorno ao meio familiar é fator considerável.

Apesar desses indicativos positivos de incorporação dos princípios contidos no ECA pelos assistentes sociais do Judiciário, numa visão mais geral dos argumentos evocados pelos Assistentes Sociais das Comarcas que compõem a 26ª Circunscrição Judiciária de São Paulo, quando do desacolhimento de crianças e adolescentes, cremos ser possível afirmar que em apenas 06, dos 17 casos estudados, o acolhimento funcionou como medida que contribuiu para que a situação da família se readequasse às necessidades das crianças/adolescentes.

Nos demais casos pesquisados tivemos que os motivos giraram em torno de problemas institucionais, de questões objetivas como a maioria dos acolhidos ou, por fim, quando a destituição do poder familiar se tornou necessária.

### 3.3.3 As Entidades de Acolhimento e o Sistema de Garantia de Direitos

Como a instituição de acolhimento é um equipamento social que está inserido na rede de serviços, cabe aqui a reflexão acerca dessa rede, na perspectiva da organização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

A importância da rede de serviços<sup>73</sup> – constituída por diversos serviços, dentre eles, saúde, esporte, lazer, educação, assistência social, serviço de proteção especial, Conselho Tutelar, dentre outros - para o desacolhimento institucional foi destacado. Em 11 (64%) dos 17 casos pesquisados os Assistentes Sociais, quando sugerem o desacolhimento institucional, consideram os indicativos dos profissionais da rede de serviços ou recomendam o uso dos serviços da rede. Entretanto, para melhor visualizarmos o tipo de compartilhamento da rede de serviços no processo de desacolhimento institucional, destacamos primeiramente àqueles em que houve a valoração das considerações dos atores desta rede para a

---

<sup>73</sup> A rede social ou institucional pressupõe o relacionamento interpessoal e traz como diferencial uma dinâmica de funcionamento baseada em relações democráticas, nas quais haja participação igualitária dos integrantes. Elas são criadas para mobilizar e desencadear ações conjuntas com o objetivo e provocar transformações na sociedade. (OLIVEIRA, 2007, p. 79)

elaboração do parecer social, sendo detectado em 07 (50% dos 14) casos, conforme os exemplos a seguir:

No abrigo, conversou-se com a coordenadora daquela instituição que nos relatou que a mãe e padrasto vêm toda semana visitá-los. Conversamos com a assistente social do CRAS esta acompanha a família que nos confirmou que realmente houve mudança na vida dos mesmos, e que no período de férias pode presenciar a felicidade dos adolescentes junto da genitora. (Relatório Social 04 e 05)

Em contato com a psicóloga, fomos informadas que a mãe da menor também tem um rebaixamento mental, mas é extremamente carinhosa e atenciosa com as filhas, não permitindo que falem aos atendimentos técnicos, além de alimentá-las devidamente e tratá-las com muito carinho e afeto (Relatório Social 15)

Os indicativos de valoração dos atores da rede denotam que não somente os Assistentes Sociais inseridos no judiciário conhecem a situação das famílias com filhos acolhidos e, muito possivelmente já trataram com estas famílias, por isto, são capazes de oferecer fundamentação aos pareceres dos Relatórios Sociais encaminhados ao Juízo da Infância e Juventude – o que corresponde, então, a um dos argumentos nos quais o Assistente Social se apóia para se manifestar sobre o desacolhimento institucional.

Em outros 04 (28,5%) dos 14 casos, temos as situações em que os assistentes sociais indicaram em seus pareceres a necessidade da intervenção da rede de serviços – requerendo serviços de psicólogos, médicos, conselheiros tutelares, dentre outros. Dentre os vários exemplos dos documentos que pesquisamos, apresentamos os que seguem:

Para promover este direito a integração familiar à jovem, deve haver participação e o envolvimento de familiares e órgão público como o Conselho Tutelar, promoção social, escola, centro de saúde, através dos diversos trabalhos desenvolvidos em cada área. (Relatório Social 12)

Ante ao exposto, o Setor Técnico recomenda que a adolescente retorne sob a responsabilidade de seus responsáveis, sugerindo, s.m.j., aos pais as medidas previstas no artigo 129, inciso III, VI, VII do Estatuto da Criança e Adolescente<sup>74</sup>. Quanto à adolescente, sugere-se, s.m.j., as medidas de proteção previstas no Artigo 101

---

<sup>74</sup> Art. 129 – São medidas aplicáveis aos pais ou responsável: III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII – advertência. (ECA)

inciso I, II, V e VI do referido Estatuto<sup>75</sup>, oficializando ao Conselho Tutelar para o devido cumprimento. (Relatório Social 13)

Analisando os apontamentos aqui apresentados, eles nos dão a impressão de que os Assistentes Sociais inseridos no judiciário, desenvolvem a compreensão da necessidade de um trabalho articulado, até mesmo envolvendo a família para ativar as suas potencialidade e também fazer vigorar o SGD – preenchendo do disposto na lei de que o Estado, a família e a sociedade em geral, tem o dever de zelar e assegurar os direitos da criança e do adolescente.

Então, a efetividade da rede é primordial. A rede é ativada pela somatória dos serviços – tanto antes, como durante e após o acolhimento institucional. Ela se apresenta como suporte viabilizador na vida das famílias, por isto, o não funcionamento ou sua precariedade implica na possibilidade de prejuízos àquele que dela precisa se servir. Neste sentido, ela é, em muitos casos, auxiliar das medidas protetivas no desacolhimento institucional.

Também, caso haja necessidade, estes atores podem recorrer às medidas dispostas no ECA. Aliás, aos nossos olhos, a junção destes fatores (uso das medidas do ECA e a articulação dos organismos dispostos na comunidade) passam a integrar a argumentação do Assistente Social para o desacolhimento. Em 06 (42,8% dos 14) dos casos que pesquisamos houve a vinculação do desacolhimento institucional aos serviços da rede, conforme observamos nos exemplos:

Assim, s.m.j., se faz viável a desinternação das referidas crianças, devolvendo a guarda a genitora. Além disso, s.m.j., entende-se como necessária a medida de encaminhamento (e imposição, se possível) para que a mesma passe por uma terapia (tratamento psicológico) para que seja trabalhado com ela o “ser mãe”. (Relatório Social 09)

Desta forma, a fim de favorecer o bem-estar das crianças em seu meio familiar, este Setor Técnico sugere, sob censura, as seguintes medidas de proteção sob a luz do Estatuto da Criança e do Adolescente: - a inclusão das crianças e do adolescente nos projetos sócio-educativos desenvolvidos no contra-turno escolar, bem como, da família em programas de auxílio à renda e no Programa Bolsa-

---

<sup>75</sup> Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I – encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos. (ECA)

Família; orientação, apoio e acompanhamento da família pelo Conselho Tutelar. (Relatório Social 10)

Aqui, observamos mais uma vez, por parte do Assistente Social do campo judiciário, a sinalização da necessidade de articulação e do uso dos serviços da rede. Esta necessidade se dá alinhada aos princípios do ECA, como uma forma de assegurar a proteção da criança e do adolescente, mesmo estando em seu próprio meio familiar – demonstrando o entendimento de que também consideram estes indicativos na elaboração do parecer social.

No que se refere às motivações para o desacolhimento, constatamos que durante a acolhida da criança ou do adolescente na instituição, os cinco profissionais e uma estagiária que atuam nas entidades de acolhimento da região onde se realizou nossa pesquisa - buscaram atuar no sentido de realizar trabalho com as crianças/adolescentes, conforme demonstram em seus relatos:

Com relação ao abrigado, eu tenho procurado observar o comportamento dele para ver se está necessitando de encaminhamento para psicólogo, psiquiatra, profissional, neste sentido, tenho informado a ele que daqui a uns tempos irão para família substituta ou que irão retornar para seus lares, embora eu tenha observado o seguinte: tiveram algumas crianças que eu pus isto com muito tempo de antecedência e isto gerou uma ansiedade muito grande neles e aí em conversa com o psicólogo voluntário daqui, ele me orientou no prazo de quinze dias estar pondo isto pra eles, mas sempre estar deixando claro que eles estão aqui de passagem, eles não estão morando aqui, isto aqui não é uma casa. (Assistente Social 02)

A gente tá atrás de montar projeto; a gente tem assim: um projeto de jardinagem, que a Usina tinha feito então, nós estamos pondo as crianças para trabalhar na jardinagem; estamos com uma estagiária em educação física, que montou um projetinho de esporte; temos a horta. Antes, com o outro psicólogo, tinha a equoterapia, caratê no final de semana, que vinha um voluntário. Mas é assim, as crianças acabam cansando, no começo é novidade e depois dispersa. (Assistente Social 03)

Em relação à criança abrigada era o fato de manter toda suas atividades básicas providas, médico, dentista, creche, escola; tudo que era necessário para o convívio diário dela como qualquer outra criança em sociedade. (Assistente Social 04)

Assim podemos observar através dos relatos, que a maioria dos profissionais que atuam nas instituições de acolhimento da região, tem latente a preocupação com as garantias de desenvolvimento da criança e do adolescente

além do preenchimento do seu tempo ocioso - inserindo-os em atividades diversas, contribuindo, concomitantemente, para a participação em meio comunitário.

Por outro lado, a preocupação com o âmbito psicológico, afetivo e plano para o futuro, desponta em apenas uma das falas dos entrevistados. O seu não aparecimento em outras falas denota possivelmente a interpretação superficial das atividades a serem desenvolvidas pelas instituições ou as limitações que os profissionais inseridos na instituição encontram na realização de seus trabalhos com a infância e juventude acolhida. Fatores deste tipo têm reflexos diretos no trabalho de reinserção familiar, aparecendo nos relatórios sociais dos profissionais do judiciário.

Os Assistentes Sociais também destacaram os trabalhos que desenvolvem com as famílias dos acolhidos na expectativa de favorecer o desacolhimento e retomada da convivência familiar. Desta forma, apontam que

Com relação a família dos abrigados, eu trabalho no sentido de eles estarem se vendo como cidadãos que tem direitos e que merecem ter uma vida decente, uma vida digna, embora seja muito difícil porque eles tem uma estrutura já vinda de suas origens, esse ciclo de coisas, da mãe não se importar com o filho, fica todo mundo ali dentro de casa, vai comer da cesta básica que recebe, da ajuda que recebe, e ali vai ficando e esse ritmo de vida vai sendo passado aos filhos e os filhos mantêm esta condição só que como eles estão vivendo em outra época, outra década, outro século, isso gera a ida de uma filha para prostituição e então eles vêm isto como uma situação normal, está satisfazendo a questão sexual e também ta trazendo um dinheirinho para da casa; e não vê que isto seja o motivo dessa criança ter sido abrigada, e para gente estar quebrando isto é muito difícil. Mas a gente vai pondo, apresenta o leque de opções que o município tem de programas de geração de renda. (Assistente Social 02)

Eu faço um trabalho com as famílias, os que são daqui; os que são de fora, eu tenho acesso, a Assistente Social de lá - que é Assistente Social do município faz as visitas e me passa as informações que eu quero e a questão de encaminhamento, lazer. [...] Com as famílias daqui visita, muitas conversas, orientação. (Assistente Social 03)

Em relação à família a gente tentava ver realmente o que é que estava acontecendo com ela, cobrando um pouco mais as visitas em finais de semana, porque em muitos casos a gente percebia que a situação de abrigo provocava um distanciamento muito grande da criança com a família dela. Então a gente tentava fazer esta reaproximação, este restabelecimento de vínculo, porque principalmente na medida em que a criança ia permanecendo por mais tempo no abrigo, esse vínculo tinha mesmo...ia se dissolvendo porque realmente a família assim, encontrava numa situação muito

cômoda, porque ela não tinha nenhum compromisso material em relação aquela criança; e intelectual menos ainda, porque tinha todo um aparato por trás do atendimento da criança e isso realmente provocava uma situação de comodidade muito grande por parte da família. (Assistente Social 04)

Observamos a existência dos trabalhos direcionados às famílias na tentativa de se articularem e reunirem condições para estarem convivendo novamente com os seus, porém, os profissionais ao falarem sobre seus trabalhos com as famílias, denunciam que a concepção que possuem sobre família - a idealizada é a mais apta para ter os filhos consigo.

Por outro lado, também compreendem que o acolhimento institucional provoca o “distanciamento” entre a criança e a sua família e as dificuldades de tratarem com as expressões da questão social, necessitando de ações mais eficazes para que isto seja minimizado.

Estas ações dependem de serviços sociais. Entretanto, os entrevistados assinalaram alguns fatores prejudiciais ao trabalho que se busca desenvolver junto às famílias para que estas reúnam o suporte considerado necessário para ter as crianças/adolescentes consigo.

Como elemento que dificulta a reinserção do acolhido em seu meio familiar, foi apontado o parcial funcionamento da rede de serviços; sinalizado principalmente pelos profissionais das instituições que atendem diversas Comarcas. Desta forma, quando os Assistentes Sociais das instituições acolhedoras foram indagados sobre o sistema de trabalho e a relação mantida com os profissionais dos Fóruns não pertencentes às suas respectiva Comarcas, responderam que:

Eu acho meio complicado o Fórum da Comarca Z. Já tentamos contato com o Fórum mas, não teve resposta positiva. Para mim é negativo o Fórum de lá porque a gente faz um trabalho, vem uma família, nenhuma esta destituída, eles falam olha eu gostei de uma criança e o que eu falo pra você? Olha conversa com a Assistente Social do Fórum para ver como está o processo, ninguém melhor do que ela para ver sobre a condição da criança. Se tiver condições desta criança ser destituída, então você continua fazendo as visitas e, a partir daí ela me avisa, e continuam as visitas para a criança para ver se criou o vínculo; não para que você, que viu e gostou, mas a criança tem que gostar também. Então a gente quer fazer aquele trabalho de aproximação da criança com o casal. E com eles isto não acontece. (Assistente Social 03)

Da região, não. Isso foi até um dos motivos que nos fez parar de atender a região, porque não havia esse contato tão próximo nem



com o Conselho Tutelar da cidade e nem com a equipe técnica do poder judiciário daquela cidade. (Assistente Social 04)

Podemos, então, deduzir que fragmentação nas ações dos profissionais das instituições de acolhimento e os das Comarcas às quais as crianças e adolescentes acolhidos pertencem, comprometem a reinserção familiar e a vigência de todo trabalho do SGD, causando prejuízos ao cumprimento dos dispositivos contidos no ECA. É interessante observar ainda a existência de clareza quanto a este ponto, mas há dificuldade em alterar esta realidade.

Por outro lado, a relação entre os profissionais das instituições de acolhimento e do Poder Judiciário da Comarca onde ela se encontra instalada se processa positivamente. Tal indicativo foi apontado pelos Assistentes Sociais das instituições como se constata abaixo:

A parceria daqui com o Judiciário é maravilhosa. O Serviço Social daqui do abrigo com o Serviço Social do Judiciário é ótima, eles nos ajudam, nos orientam, assim é nosso braço direito. (Assistente Social 02)

Com o judiciário da nossa Comarca sim; a gente tem um contato muito bom, sempre que precisamos de alguma coisa a gente tem apoio do judiciário. (Assistente Social 05)

Temos nestes casos, possivelmente, a existência de uma relação sutil, continua e complementar, satisfazendo, ao menos parcialmente, as necessidades da instituição acolhedora, devendo refletir diretamente no planejamento das ações destinadas às crianças e adolescentes e suas famílias.

Em se tratando da articulação entre os Assistentes Sociais das instituições acolhedoras com Conselho Tutelar dos municípios que atendem, foram feitas considerações que sinalizaram não haver uniformidade na relação:

Sinceramente, assim, tem uma menina que veio, Conselho não fez um bom trabalho. Não procuraram alguém da família e veio colocou numa semana um e na outra colocou dois; os dois tinham irmã mais velha aqui na cidade e eles não foram atrás e depois que colocou a criança, no outro dia eles queriam tirar. (Assistente Social 03)

Se eu não estou enganada, a gente trabalha com sete Comarcas – cidades diferentes, nos temos três conselhos que são exemplo aqui, mas infelizmente o restante coloca a criança aqui e quando a gente precisa de alguma coisa a gente entra em contato e nem sempre

respondem com tanta rapidez como nos precisamos, mas não tem tanto apoio da maioria não. (Assistente Social 05)

Com Conselho existe uma relação só que ela é muito fragmentada. Ao meu ver tinha de ter uma relação bem mais presente. Com relação aos demais municípios não há. (estagiária)

As afirmativas tanto apontam para a precariedade nos recursos para evitar um acolhimento como, mais uma vez tipificam a relação existente entre os atores do SGD, dando-nos a impressão de que, na medida em que a criança e o adolescente é acolhido, não há necessidade dos integrantes da rede desenvolverem trabalhos conjuntos.

A relação com os demais profissionais dos departamentos de assistência social, saúde, educação, dos vários municípios que atendem, com os Assistentes Sociais das instituições acolhedoras, foi caracterizada da seguinte maneira pelos entrevistados:

Em relação aos órgãos do município há uma boa relação, eles, no que podem, nos ajudam. E o mesmo acontece com os outros municípios. (Assistente Social 2)

Nós somos vinculados a Assistência Social e isto facilitava o acesso aos recursos, principalmente a nossa secretaria de saúde e educação; nos tínhamos um acesso muito bom por ser do poder público. (Assistente Social 04)

A relação entre os técnicos do abrigo e da assistência social do município é assim: A entidade lá é mantida por beneficiários, doações, a comunidade da maçonaria ajuda muito, então a gente não tem verba do município mesmo, especifica. Então, eles tem, não um desinteresse, mas é que não é de, não é de, não existe um convênio, isso não existe. A gente tem sim, vamos dizer as ajudas, se precisar de uma força maior de algum técnico do município ele tem, mas não tem uma ligação mais direta não. Com relação a saúde, a educação, é possível, as vezes nos mesmos vamos ao médico, consulta, eu vou nas escolas acompanhar o andamento deles também quando a gente participa. Então a gente vai diretamente com o diretor da escola. A gente não tem relação com a secretaria da educação, a gente vai direto nas escolas; caso a caso. E saúde também, sempre um ou outro tem medicamento de uso contínuo ou alguma coisa que a gente vai acompanhar aí quando acontece de alguém precisar a gente procura a unidade de saúde e tá consultando eles. (estagiária)

Tais inferências denotam que as ações desenvolvidas pelas instituições acolhedoras em relação aos acolhidos estão diretamente vinculadas ao

reconhecimento e apoio que recebem tanto da sociedade como dos organismos existentes em cada municipalidade – e certamente, este é um fator a ser considerado no momento da elaboração de um parecer social, especialmente no caso do desacolhimento.

Assim, ao analisarmos este conjunto, podemos extrair fatores que são considerados pelos Assistentes Sociais diante do desacolhimento institucional. Fica evidente que a fragilidade dos trabalhos em rede de serviços incide diretamente no SGD e como os demais organismos, o Poder Judiciário – integrante do SGD, reproduz esta fragilidade com naturalidade. Entretanto, alguns avanços são percebidos, especialmente quando se trata da relação entre as várias instituições e os profissionais da mesma municipalidade.

Então, entendemos que os avanços e as fragilidades da relação entre os profissionais das várias instituições que compõem o SGD evidenciados nos depoimentos e relatórios que aqui apresentamos constituem-se apenas em mais um indicativo das dificuldades de incorporação dos princípios preconizados pelo ECA no que diz respeito à medida de acolhimento. Esta incorporação não se restringe apenas aos profissionais, individualmente, mas às instituições as quais pertencem, como parte de uma rede de serviços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apontarmos como objeto de estudo o conjunto de argumentos ou motivos evocados pelos assistentes sociais em seus relatórios técnicos, para justificar o retorno da criança/adolescente ao convívio familiar ou outra solução que o desligue da situação de acolhimento e adotarmos como objetivo a compreensão de como os princípios contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, relativos à medida protetiva de acolhimento institucional, vem sendo incorporados pelos assistentes sociais do Poder Judiciário, necessariamente nos reportamos à historicidade das instituições de acolhimento no Brasil.

Sua origem está relacionada às Rodas de Expostos e se constituiu como uma prática que foi muito utilizada, principalmente no início do período Republicano. A prática de acolher sofreu reformulações gradativas ao longo do tempo, especialmente quanto a sua finalidade e concepção.

Essas reformulações não foram suficientes para proporcionar solução alternativa, que viabilizasse por completo a erradicação de sua existência e uso, mesmo com a influência das idéias mais progressistas. Assim, a prática do acolhimento – se mantém modificada, mas se mantém.

A doutrina que se instituiu em cada período histórico brasileiro, também refletiu na constituição da prática de acolher que temos presenciado hoje, ou seja, o acolhimento institucional é fruto de um processo histórico iniciado com a colonização e implementado de acordo com as bases políticas, sociais e econômicas nas quais se desenvolveu o país.

É nessa perspectiva, que podemos dizer que a década de 1980, com a retomada democrática representou um avanço na ordenação jurídica destinada à criança e ao adolescente, pois tivemos instituído no Brasil um novo paradigma – aliás um dos mais avançados do mundo.

Esse novo modelo, que afirma a participação popular na formulação e implementação das políticas públicas, traça o desenho da política de atendimento à criança e ao adolescente, apontando os princípios norteadores do acolhimento institucional, também pressupõe a articulação entre os vários segmentos da sociedade na tentativa de cuidar, proteger, educar a criança e o adolescente,

instituindo um Sistema de Garantia de Direitos - sendo ele o pilar da proteção integral proposta pela legislação específica para a área.

No entanto, nossa observação tem alimentado o entendimento de que dar vida ao predisposto no ECA não é tarefa simples. Implantar um paradigma avançado sob as bases de uma realidade social que não progrediu na mesma proporção que o ordenamento jurídico requer muito esforço.

Neste sentido, constatamos que na região pesquisada organizaram-se Conselhos - Tutelares e de Direito, instituições de acolhimento, estas, na sua grande maioria foram fundadas após a entrada em vigência do ECA, certamente já tomando por base os princípios da proteção integral, como a aproximação do acolhido para com sua família e comunidade, a municipalização do atendimento, a transitoriedade e brevidade da medida de acolhimento, materializando, ao menos parte do disposto no ECA.

Constatamos, assim, a partir de nossa pesquisa, que houve avanços nesse sentido, a própria criação desses organismos, a instalação de entidades de acolhimento de pequeno porte e mais próximas da comunidade de origem das crianças e adolescentes, a brevidade do período de acolhimento, que em 14 dos 17 casos envolvidos na pesquisa teve média de pouco mais de um ano.

O resultado que obtivemos em nossa pesquisa confirma essa alteração, especialmente se tomarmos por base o conjunto dos casos estudados, incluindo os 3 (23%) - dos 17 casos, onde os acolhidos permaneceram na instituição por tempo que tanto o ECA como a Nova Lei de Adoção não sinalizam.

Com relação à estes casos em particular, é interessante observar, que embora tenham extrapolado o que consideramos ser a transitoriedade, os adolescentes acabaram retornando para a sua família – natural ou extensa, o que é previsto pelo ECA e reforçado pela Nova lei de Adoção.

Porém, ao analisarmos os dados relacionados aos argumentos utilizados pelos assistentes sociais para o desacolhimento das crianças e dos adolescentes acolhidos nas entidades da 26ª Circunscrição Judiciária de São Paulo, pudemos constatar que embora os profissionais demonstrem incorporar boa parte dos princípios que estão subjacentes à atual legislação, as condições objetivas para que esses princípios sejam operacionalizados não estão completamente dadas.

Dos 14 Relatórios Sociais estudados temos que em apenas 06 deles, ou seja, em apenas 42,8% dos casos, a motivação para o desacolhimento foi

a alteração das condições sócio-familiares que geraram o acolhimento - o que foi possível mediante a mobilização dos recursos da rede de serviços, possibilitando à família de origem ou extensa reaver a guarda de seus filhos.

Em 04 (28,5%) dos 14 Relatórios identificamos nos argumentos dos profissionais a impossibilidade de retorno das crianças à família de origem e a indicação da adoção como a medida mais segura a ser utilizada, pois não ficou evidente por parte da família de origem a reversão das condições que geraram o acolhimento mediante a busca do apoio de familiares ou de serviços sociais que a comunidade disponibiliza.

Finalmente, nos demais 04 (28,5%) dos 14 Relatórios Sociais constatamos que a argumentação está centrada na incapacidade da rede de serviços em suprir as necessidades das crianças e adolescentes em foco, restando às famílias procurarem outros meios para restabelecer a relação familiar em detrimento do acolhimento institucional, de maneira que encontramos a argumentação dos assistentes sociais no sentido de indicar serviços que se sabe, não estão completamente disponíveis e que possibilitariam a alteração das condições familiares.

Nesse sentido, a rede de serviços vigente ainda possui muitas deficiências, comprometendo as ações de vários segmentos. Em nossa pesquisa, constatamos que praticamente todos os assistentes sociais sinalizaram para necessidade de articulação entre os trabalhos dos assistentes sociais das instituições de acolhimento e o dos assistentes sociais do Poder Judiciário. Parece-nos evidente ainda, que os assistentes sociais que atuam nas instituições de acolhimento preocupam-se com o desenvolvimento do assistido, mas enfrentam limitações institucionais e até mesmo profissionais que refletem diretamente nos trabalhos destinados à criança e ao adolescente, como também, na elaboração de estratégias para desvinculá-los desse tipo de atendimento.

A fragmentação dos serviços da rede fica mais expressa ao analisarmos a relação entre os assistentes sociais das instituições e os atores do SGD de localidades distintas às instituições de acolhimento, o que não deveria acontecer em nenhuma hipótese.

Assim, apesar dos limites que constatamos existir e que devem ser vencidos, acreditamos que os princípios contidos no ECA, especialmente os que se referem ao acolhimento institucional, estão sendo gradativamente incorporados

pelos profissionais em seu discurso e utilizados pelos que tratam com o segmento da criança e do adolescente.

E por fim, esperamos que os resultados deste nosso trabalho ao ser divulgado sirva para fomentar a reflexão dos assistentes sociais que atuam com o acolhimento/desacolhimento institucional de crianças e adolescentes.

## REFERÊNCIAS

ALAPANIAN, Silvia. **Serviço social e poder judiciário: reflexões sobre o serviço social no poder judiciário.** v. 1-2. São Paulo: Veras Editora, 2008.

ARAUJO, Denílson Cardoso; COUTINHO, Inês J.Sant'ana Santos 80 anos do Código de Menores. **Mello Mattos: a vida que se fez lei.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10879>>. Acesso em: 04 dez. 2009.

ASSOCIAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS E PSICÓLOGOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO – AASPTJ. Disponível em: <<http://www.aasptjsp.org.br/artigos/ler>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 70. ed. Lisboa: 1979.

BECKER, Maria Josefina. A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece. In: FAMÍLIA Brasileira, a base de tudo. 8. ed. São Paulo: Cortez, Brasília – UNICEF, 1998.

BIDARRA, Zelimar Soares; OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. Infância e Adolescência: o processo de reconhecimento de garantias de direitos fundamentais. São Paulo: Cortez Editora, 2008. (Revista Serviço Social e Sociedade, 94)

BONISSONI, Kassiana Cristina. **Estudo revela perfil da produção de mandioca na região de Assis.** Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=13840>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

BORGIANI, E. Ética e Direitos Humanos In: EM FOCO: O Serviço Social e o Sistema Sóciojurídico. 2. ed. Rio de Janeiro: Rio Center Ltda, 2004.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda)>. Acesso em: 05 fev. 2010.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA/SEDH. **RESOLUÇÃO 113**, de 19/04/2006.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA/SEDH. **RESOLUÇÃO 117**, de 11/07/2006, publicada no Diário Oficial em 12/07/2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990.



BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social anotada** – Lei nº 8.742, de 07/12/1993.

BRASIL. **Nova Lei de Adoção** - Lei nº 12.010, de 03/08/2009.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. CONANDA/CNAS. Brasília – DF:2009.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília – DF: 2004.

BRASIL. Presidência da República - Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília – DF: CONANDA, 2006.

BRUNO, Denise Duarte. Serviço Social Judiciário. Existimos, a que será que se destina? **Cadernos de Serviço Social. Faculdade de Serviço Social**, Campinas, v. 7, n. 10, 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. (Coord.). **Trabalhando com Abrigos**. Cadernos de ação 03. CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; IEE – Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, S. Paulo: 1993a.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Trabalhando Conselhos de Direitos**. Cadernos de ação 04. CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; IEE – Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, S. Paulo: 1993.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Serviços de Proteção Familiar**. Cadernos de ação 05. CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; IEE – Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, S. Paulo: 1994.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche. Criança e Adolescente In **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, módulo 03 – Brasília: UNB, 2000.

CINTRA Antonio Carlos; GRINOVER, Ada P; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. Saraiva, 2007.

CNAS/CONANDA. Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes disponível em <http://www.mj.gov.br>, acesso em 05/08/2010.  
COSTA, Antonio Carlos Gomes. **A política de atendimento à criança e ao adolescente**. Disponível em:  
<<http://www.promenino.org.br/ferramentas/direitosdascriancaseadolescentes/tabid>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

DAL PIZOL, Alcebir. **O Serviço Social na Justiça Comum Brasileira – aspectos identificadores – perfil e perspectivas profissionais**. Florianópolis: Insular, 2008.

\_\_\_\_\_. **Estudo Social ou Perícia Social? Um estudo teórico-prático na Justiça Catarinense – vislumbrando melhores serviços.** Florianópolis: Insular, 2005.

DAHMER, Tânia. As implicações ético-políticas do processo de construção do Estudo Social In **Revista Em Foco – O Serviço Social e o Sistema Sócio Jurídico**. 2 ed. R. J: CRESS, 2004.

ELIAS, Roberto João. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** São Paulo: Saraiva, 1994.

FARIA, José Eduardo. **O Poder Judiciário nos Universos Jurídico e Social: um esboço para uma discussão de política judicial comparada.** São Paulo: Cortez, 2001. (Revista do Serviço Social e Sociedade, 67)

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**, 2002. vídeo.

FAVERO, Eunice Teresinha. **Serviço Social, Práticas Judiciárias, Poder: implantação e implementação do Serviço Social no Juizado de Menores de São Paulo.** São Paulo: Cortez Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. As implicações ético-políticas do processo de construção do Estudo Social In **Revista Em Foco – O Serviço Social e o sistema Sócio Jurídico**. 2. ed. CRESS, R. J., 2004.

FAVERO, Eunice Teresinha; MELÃO, Magda J. Ribeiro; JORGE, Maria Rachel Tolosa. **O Serviço Social e a Psicologia no Poder Judiciário – construindo Saberes, conquistando direitos.** São Paulo: Cortez Editora, 2005.

FRANCO, Abigail Aparecida de Paiva. **Sobre Silêncios e Palavras: Os lugares da infância e da Juventude. O trabalho desenvolvido com famílias substitutas na Comarca de Franca – SP.** 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2000.

FROIS, Eliana Ap. Albonette. **Concepção de Profissão de Serviço Social no Judiciário e Relação com a Questão Social** In **Revista Estudos**. Marília: Universidade de Marília (UNIMAR), 2006.

FUNDAÇÃO ORSA; AASPTJ; NUC-PUC/SP; SAS/SP. Relatório da pesquisa: Por uma política de abrigos em defesa da criança e do adolescente na cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.fundacaoorsa.org.br/pt/publicacoes/abrigosp.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2010.

FUNDAÇÃO SEADE. **O perfil dos municípios.** Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2010.

GOLLO, Bianca Schubert. **A doutrina da situação irregular comparada com a doutrina da proteção integral – parte I – 2006.** Disponível em: <<http://gramadosite.com.br>>. Acesso em: 27 nov. 2009.

GUARA, Isa Maria F. R. **Dilemas e avanços da política de abrigamento no Brasil.**

Disponível em:

<<http://www.neca.org.br/files/dilemas%20e%20avanços%20dos%20abrigos%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2010.

GLOBO. COM. Disponível em: <<http://www.g1.globo.com/noticias/brasil>>. Acesso em: 30 maio 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Banco de Dados.** Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes na Rede SAC. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 21 jan. 2010.

MAGALHÃES, Selma, Marques. **Avaliação e Linguagem – relatórios, laudos e pareceres.** São Paulo: Veras Editora, 2003.

MARCILIO, Maria Luiza. A Roda dos Expostos e a Criança Abandonada na História do Brasil. 1726-1950 In: HISTÓRIA Social da Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **A História Social da Criança Abandonada no Brasil.** São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

MELLO, K.; YONAH, L. O lado B da adoção – as dificuldades de relacionamento e os problemas que ninguém comenta - mas aparecem depois da adoção. E o que pode mudar com a lei aprovada pelo Senado. **Revista Época**, n. 583, jul. 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 26. ed. Petrópolis, RJ.: Vozes, 2007.

NETTO, José Paulo. As condições histórico-sociais da emergência do Serviço Social. In: CAPITALISMO Monopolista e Serviço Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Rita C. S. **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 abrigo.** São Paulo: AASPTJ – SP, 2007.

ORGANIZAÇÃO PROMENINO. **Comentando o ECA.** Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/Conteudold/8f1356e6-f6e3-4935-8bab-9c39>>. Acesso em: 10 maio 2010.

PACHA, Andréa. Maciel; JUNIOR, Enio Gentil Vieira; NETO, Francisco Oliveira. **Novas Regras para a Adoção: guia comentado.** Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 2009.

PILLOTI, Francisco; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro; Instituto Interamericano Del Nino. Editora Universitária Santa Úrsula: Amais Livraria e Editora, 1995.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente.** Rio de Janeiro: PUC- RIO; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irma.; NAIF, Luciene; BAPTISTA, Rachel; RIZZINI, Irene (Coord.). **Acolhendo Crianças e Adolescentes: experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** São Paulo: Cortez Editora, 2006.

ROCHA, Luis Fernando. Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal. In: CONFERÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009, Palmital. mimeo.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Comentários à Nova Lei de Adoção – Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2009.

ROSSETTI, José Paschoal. **Os obstáculos para o novo governo 2002.** Disponível em: <<http://www.revistadigital.com.br>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho científico.** 22. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

SILVA, Maria Liduina Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. São Paulo: Cortez Editora, 2005. (Revista Serviço Social e Sociedade, 83.)

SILVA, Roberto da. **Direito do Menor X Direito da Criança.** Disponível em: <<http://www.neofito.com.br>> Acesso em: 08 out. 2009.

SILVA, Luciana. Batista; GUIMARAES, José Luis. Conselho de Direitos e Conselho Tutelar: Mecanismo de Controle Social e Gestão de Políticas Públicas para Crianças e adolescentes. In: A VIOLÊNCIA nos Contextos Familiar e Social. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2009.

SIMÕES, Carlos. A Família, a maternidade, a infância, a juventude e a velhice. In: CURSO de Direito do Serviço Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPINK, Mary Jane P. (Org.). Práticas Discursivas e Produção de sentidos: a perspectiva da Psicologia Social. In: PRÁTICA discursiva e produção de sentidos no Cotidiano: Aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

SOLCI, Sílvia Maria. **A efetivação dos direitos da criança e do adolescente.** Disponível em: <<http://www.uel.br>>. Acesso em: 08 mar. 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - TJSP. **Manual de procedimentos técnicos:** atuação dos profissionais de serviço social e psicologia: Infância e juventude. v. I. São Paulo, 2006/2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.tj.sp.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

VICENTE, Cenice Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: **FAMÍLIA Brasileira à base de tudo.** 8. ed. São Paulo: Cortez, Brasília-UNICEF, 1998.

ZILLOTTO, Maria Cecília. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política de Atendimento. In: **Revista Brasileira Crescimento e Desenvolvimento Humano.** São Paulo: 1992.