



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO

ANA LÚCIA ALBUQUERQUE DE SOUZA HACK

O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
E A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA

FLORIANÓPOLIS

2016

ANA LÚCIA ALBUQUERQUE DE SOUZA HACK

O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
E A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

FLORIANÓPOLIS
2016

ANA LÚCIA ALBUQUERQUE DE SOUZA HACK

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

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs
Departamento de Serviço Social — UFSC
Presidente

Profª. Dra. Liliane Moser
Universidade Federal de Santa Catarina — UFSC
1ª Examinadora

Márcia Gomes da Silva de Oliveira
Assistente Social
2ª Examinadora

FLORIANÓPOLIS

2016

*Dedico este trabalho
a cada criança e adolescente
que são desamparados e sofrem
por ação ou omissão da família,
da sociedade ou
do Estado,
pois todos têm o direito de crescer
em família,
na comunidade
e sem violência,
de serem amados e cuidados.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus. Tudo isso só foi possível, porque Deus é muito bom. É Ele que dá sentido à vida, dá sentido à minha vida, que me ensina sobre o amor, respeito ao outro, a tratar o outro com dignidade, me ensina sobre justiça e a me levantar diante das injustiças.

Sou muito grata ao meu marido, companheiro e parceiro Luciano. Não conseguiria sem ele, sem toda a retaguarda que me deu, sem o apoio e em amor me incentivando, querendo o meu melhor.

E sou muito grata a Deus pelos frutos do nosso amor, nossos filhos Benjamim — e seu senso de humor que me leva muitas vezes a rir e gargalhar — e Samuel, meu guerreiro carinhoso que adora elogiar.

Agradeço aos meus pais, pois quem eu sou hoje boa parte também é fruto de como fui educada, cuidada e amada.

Meus queridos irmãos e familiares: muito obrigada.

Agradeço ao meu sogro (*in memoriam*), à minha sogra, com quem tenho aprendido muito nesses mais de 20 anos, obrigada pelo carinho, amor. Obrigada a toda a família.

Queria agradecer a tantos amigos e irmãos que fiz durante a vida, especiais, que marcaram muitas fases do meu viver. E agradecer aos colegas e amigos que fiz durante esse período de graduação, vou sentir saudades de vocês!!!

À querida professora e orientadora, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs — que me instigou e compartilhou seus conhecimentos comigo, me incentivou à pesquisa e estudo do tema da criança e do adolescente, me apresentou temas, autores — pela caminhada durante todo esse processo que comecei na monitoria. Obrigada por sua dedicação, competência e disposição!

Querida Tânia Aparecida Campos da Silva, Assistente Social, supervisora de campo do estágio não obrigatório I, II e III: obrigada pelo exemplo de profissional ética, comprometida com o projeto político da profissão, dedicada. Será sempre um exemplo de profissional a ser seguido. Aprendi muito, não só no profissional mas como pessoa, como amiga. E agradecer também a cada pessoa que conheci nas Varas de Família do Fórum Eduardo Luz: às assistentes sociais, psicólogos, advogados, mediadores, terceirizados, estagiárias.

Querida supervisora de campo Márcia Gomes da Silva de Oliveira, obrigada pela oportunidade que você me proporcionou no estágio primeiro, com sua proposta de intervenção,

que teve como fruto este trabalho, e dizer muito obrigada também pela oportunidade de vivenciar, aprender os desafios da profissão.

Agradecer aos professores do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que concorreram de muitas formas na minha vida acadêmica e na grande contribuição para a minha formação como profissional.

Agradecer aos professores de outros cursos (UFSC), como Antropologia, Sociologia, Filosofia, Economia, Psicologia e Direito, que também tiveram grande contribuição na minha formação.

Agradecer a toda a equipe técnica administrativa da UFSC e a todos os trabalhadores que cuidam da limpeza, segurança e manutenção, pois o trabalho de vocês me deu condições para que eu pudesse fazer e terminar o curso, vocês também fazem parte deste processo!

Agradecer à direção da OSCOPAC, no nome de Regina Maria Floriani Petry, à coordenadora Maria Tereza Barreto Floriani, carinhosamente conhecida como Dona Teca, à equipe técnica: assistente social Patrícia, educadora Gabriela, psicóloga Suelen, administrativo Flor, às educadoras Tia Deia, Lori e Cris, e agradecer a cada criança e adolescente que já foi ou está em acolhimento no Lar Nossa Senhora do Carmo. Muito obrigada!!!

Agradecer às revisoras Raciolina Moreira e Tânia Alves, pela competência e profissionalismo do trabalho de vocês.

Agradecer à minha supervisora de campo, a assistente social Márcia Gomes da Silva de Oliveira, e à professora Liliane Mozer por aceitarem o convite e participarem da minha banca.

My dream for every child

My dream for every child is for them to want to dream to achieve the talent they are good at.

And I wish every child can go to school because education is important.

And I wish for every child a peaceful home, and when a child is sick I wish a person can take care of him/her.

And I wish every child can have fun with no wars and that all the children who don't have blankets, socks, jerseys could keep warm.

And I wish every child who wants to write a book does not go off-track.

And I wish every child can feel safe at home and outdoors, and I don't want anyone to be harmed.

And I want every child to inspire others with their talents and to be themselves without showing off.

Michelle Nkamankeng

Meu sonho para cada criança

Meu sonho para cada criança é que elas queiram sonhar alcançar o talento no qual são boas.

E eu desejo que toda criança possa ir para escola porque educação é importante.

E eu desejo para toda criança um lar pacífico, e quando uma criança está doente, eu desejo que alguém possa cuidar dela.

E eu desejo que toda criança possa se divertir sem guerras e que todas as crianças que não têm cobertores, meias, jaquetas possam se manter aquecidas.

E eu desejo que toda criança que quer escrever um livro não saia do caminho.

E eu desejo que toda criança possa se sentir segura em casa ou na rua, e não quero que ninguém se machuque.

E eu quero que toda criança inspire outras com seus talentos e que sejam elas mesmas sem exibicionismo.

Michelle Nkamankeng
*Nasceu em Johannesburg,
África do Sul em 2008.*

Tradução: Bruna Mayer de Souza Sampaio

A série de histórias curtas dá início às celebrações do UNICEF pelos seus 70 anos trabalhando para levar ajuda e esperança para cada criança. (Lançado dia 14 de novembro de 2016 em Nova Iorque.) Duzentos escritores de renome mundial juntam-se em prol dos direitos das crianças. Pequenas Histórias (Tiny Stories), com cerca de sete linhas cada, para chamar atenção para o Dia Universal da Criança e para as injustiças que tantas das crianças mais pobres e mais desfavorecidas do mundo ainda enfrentam.

RESUMO

Historicamente a resposta dada pelo Estado para os casos de crianças e adolescentes oriundos de famílias pobres e vulneráveis foi o confinamento em instituições totais, como se fossem abandonados e “órfãos”. A legislação anterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Código de Menores, era a Doutrina da Situação Irregular, que pressupunha a proteção e a vigilância da criança e do adolescente. A proteção era para uma parte da população infanto-juvenil, para os carentes e abandonados, e a vigilância era para os inadaptados e infratores, com uma visão que culpabilizava as famílias. A Constituição Federal de 1988 e ECA trazem um divisor de águas na compreensão de quem são essas crianças e adolescentes. O ECA, quando define, entre outros direitos, a convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental, traz do ponto de vista normativo toda uma reorientação que vai impactar no conteúdo, no método e na gestão das políticas de atendimento das crianças e adolescentes no Brasil. A questão central que nos mobiliza para nosso problema de pesquisa é: “Como tem sido garantido o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos por determinação judicial?”. A pesquisa se utilizou da metodologia quantiqualitativa, e a instituição de acolhimento “Lar Nossa Senhora do Carmo” foi a unidade de análise empírica. Os dados analisados informam o perfil das 279 crianças e adolescentes acolhidos na instituição pesquisada durante esses 22 anos, sendo 178 meninas e 101 meninos. O recorte temporal compreende os anos entre 1994 a 2015. Quanto ao princípio da brevidade da medida protetiva de acolhimento institucional, os dados sugerem que ainda existem casos de crianças e adolescentes (22%) que permaneceram na instituição por mais tempo do que o determinado por lei: dois anos. Contudo, os dados sugerem que existem avanços em relação à brevidade, sobretudo desde 2007, quando há um declínio, uma mudança na curva descendente no número de dias de permanência, o que mostra um dado bastante favorável que reforça a ideia que os marcos normativos e regulatórios têm sido fundamentais para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. A discussão da excepcionalidade e motivações de acolhimento nesses 22 anos revela resquícios da doutrina da situação irregular, pois ainda temos nos registros crianças e adolescentes institucionalizados por viverem em uma família em situação de carência material, mesmo já havendo políticas públicas instituídas que deveriam ser acionadas numa perspectiva de atuação intersetorial a fim de garantir os recursos necessários para que essas crianças e adolescentes permanecessem de forma segura, cuidada e protegida. Os resultados da pesquisa também sugerem alguns movimentos interessantes nos dados apresentados nos capítulos três e quatro, que reforçam haver ainda um caminho muito longo para se percorrer, mas que tem havido algumas tentativas importantes das instituições nas questões políticas e organizativas objetivando o direito à convivência familiar e comunitária.

Palavras-chaves: Acolhimento Institucional. Criança e Adolescente. Convivência Familiar e Comunitária em Acolhimento Institucional. Brevidade. Excepcionalidade.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Fluxograma do acolhimento institucional e familiar	71
QUADRO 1	Parâmetros doutrinários no reordenamento institucional	30
QUADRO 2	Acolhimento provisório (1994 a 2015)	69
QUADRO 3	Justificativas inconsistentes (1994 a 2015)	72

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Crianças e adolescentes acolhidos (1994 a 2015)	41
GRÁFICO 2	Crianças e adolescentes acolhidos — por sexo e ano (1994 a 2015)....	41
GRÁFICO 3	Crianças e adolescentes acolhidos: por faixa etária (1994 a 2015)	42
GRÁFICO 4	Crianças e adolescentes acolhidos: segundo grupo de irmãos e ano (1994 a 2015).....	43
GRÁFICO 5	Média por ano do tempo de acolhimento de crianças e adolescentes (1994 a 2015)	46
GRÁFICO 6	Crianças e adolescentes por tempo de acolhimento.....	48
GRÁFICO 7	Proporção de crianças e adolescentes por tempo de acolhimento (1994 a 2015)	48
GRÁFICO 8	Crianças e adolescentes acolhidos, segundo motivação (1994 a 2015).....	53
GRÁFICO 9	Proporção das modalidades de violências (1994 a 2015)	55
GRÁFICO 10	Crianças e adolescentes acolhidos por violência sexual (1994 a 2015)	57
GRÁFICO 11	Incidência dos agressores segundo violência sexual (1994 a 2015)	57
GRÁFICO 12	Crianças e adolescentes acolhidos por negligência (1994 a 2015)	59
GRÁFICO 13	Incidência dos agressores segundo violência física (1994 a 2015)	60
GRÁFICO 14	Crianças e adolescentes acolhidos por abandono (1994 a 2015)	62
GRÁFICO 15	Crianças e adolescentes acolhidos segundo dependência química dos pais ou responsável (1994 a 2015)	65
GRÁFICO 16	Crianças e adolescentes acolhidas por situação de rua (1994 a 2015).....	67
GRÁFICO 17	Crianças e adolescentes transferidos de um acolhimento institucional para o Lar Nossa Senhora do Carmo (1994 a 2015)	68
GRÁFICO 18	Acolhimento provisório (1994 a 2015)	70
GRÁFICO 19	Desligamentos de crianças e adolescentes segundo encaminhamentos realizados (1994 a 2015)	75
GRÁFICO 20	Crianças e adolescentes que retornaram à família de origem.....	78
GRÁFICO 21	Tempo de acolhimento das crianças em acolhimento que retornaram à família.....	79
GRÁFICO 22	Tempo médio por ano do desligamento das crianças em acolhimento que retornaram à família (1994 a 2015)	81
GRÁFICO 23	Crianças que foram encaminhadas para família substituta.....	83
GRÁFICO 24	Crianças que foram encaminhadas para adoção.....	84
GRÁFICO 25	Crianças e adolescentes em acolhimento que evadiram (1994 a 2015).....	87

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Entidades de Acolhimento Institucional em Florianópolis – 2016	40
TABELA 2	Crianças e adolescentes acolhidos: por faixa etária de 1994 a 2015	42
TABELA 3	Crianças e adolescentes acolhidos segundo tempo de permanência	45
TABELA 4	Tempo de permanência em acolhimento: por ano e grupos de irmãos....	47
TABELA 5	Motivos de acolhimento institucional (1994 a 2015)	52
TABELA 6	Motivos de desligamento das crianças e adolescentes (1994 a 2015)	74
TABELA 7	Motivos do acolhimento das crianças e adolescentes que retornaram à família (1994 a 2015)	80
TABELA 8	Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes que foram encaminhadas para família extensa (1994 a 2015)	82
TABELA 9	Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes adotados (1994 a 2015)	84
TABELA 10	Perfil e tempo de acolhimento dos adolescentes que ficam até completar 18 anos na instituição (1994 a 2015)	86
TABELA 11	Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes que evadiram (1994 a 2015)	87

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal da Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
CUIDA	Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo
DPI	Doutrina da Proteção Integral
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCOPAC	Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PPP	Projeto Político-Pedagógico
SAC	Serviços de Ação Continuada
SAI	Serviços de Acolhimento Institucional
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SGD	Sistema de Garantia dos Direitos
SUAS	Sistema Único Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	INSTITUCIONALIZAÇÃO E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: aportes teóricos e sócio-históricos	20
2.1	Breve histórico sobre a institucionalização de crianças e adolescentes	20
2.2	O direito à convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental	26
2.3	Reordenamento institucional e a convivência familiar e comunitária: mudança de método, conteúdo e gestão	28
3	A BREVIDADE NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL “o tempo é a singularidade de cada história”	35
3.1	Percurso metodológico	36
3.2	Lar Nossa Senhora do Carmo: breve contextualização	37
3.3	O acolhimento institucional e as crianças e adolescentes	40
4	A EXCEPCIONALIDADE NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	51
4.1	As motivações do acolhimento institucional: “direitos humanos cassados de crianças e adolescentes”	52
4.1.1	<i>O acolhimento fundado nas formas de violências</i>	53
4.1.2	<i>O acolhimento por motivo de abandono</i>	61
4.1.3	<i>A dependência química de pais ou responsáveis como motivação de acolhimento institucional</i>	65
4.1.4	<i>Acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua</i>	67
4.1.5	<i>Transferência de abrigo e acolhimento provisório: “de um lugar para o outro”</i>	67
4.1.6	<i>Justificativa inconsistente e sem informação nos casos de acolhimento: “espaço em branco”</i>	72
4.2	Os motivos de desligamento : “vidas resolvidas?”	73
4.2.1	<i>Reintegração familiar: o retorno à família de origem e o encaminhamento para a família extensa</i>	76
4.2.2	<i>Família substituta e adoção: uma nova família para criança e adolescente</i>	82
4.2.3	<i>Outras situações de desacolhimento: maioria, evasão e transferência para outras instituições</i>	85
4.2.4	<i>Acolhidos: à espera de uma casa</i>	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS	92
	APÊNDICE A — MODELO DE PLANILHA PARA COLETAR DADOS .	97
	APÊNDICE B — TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA	100

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização de crianças e adolescentes sempre foi uma das alternativas mais adotadas para os casos em que os laços familiares estivessem fragilizados ou rompidos por situações de violação de direitos (RIZZINI, 2004). Assim, historicamente a Igreja e posteriormente o Estado respondiam a essa expressão da questão social confinando crianças e adolescentes em instituições totais e rotulando-os, sobretudo os oriundos de famílias empobrecidas economicamente, como “abandonados” e/ou “órfãos”.

Expressões contemporâneas, como brevidade e excepcionalidade — no caso de acolhimento institucional — e convivência familiar e comunitária somente foram possíveis de estarem inscritas nos marcos normativos e regulatórios brasileiros a partir do final do século XX, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 — CF/88 (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990).

A legislação anterior ao ECA — o Código de Menores, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979 (BRASIL, 1979), fundamentada na “Doutrina da Situação Irregular”, que considerava os “menores” (crianças e adolescentes) como meros objetos de intervenção — pressupunha o binômio proteção e vigilância para quatro categorias de “menores”. A proteção era destinada aos *carentes* e *abandonados*; já a vigilância, aos *inadaptados* e *infratores*. Além disso, a conotação dada para a situação na qual se encontravam essas quatro categorias de “menores” era a de culpabilização exclusiva das famílias e das próprias crianças e adolescentes pela condição à qual estavam submetidos.

No contexto, na substituição normativa da Doutrina da Situação Irregular em Doutrina da Proteção Integral, os marcos normativos internacionais tiveram papel importante no direcionamento garantista do direito da criança e adolescente brasileiro, pois o Brasil foi o primeiro país a adotar integralmente os princípios fundamentais da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989)¹ (RIZZINI, 2011). Com a Doutrina da Proteção Integral, todas as crianças e adolescentes passaram a ser sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta na formulação de políticas públicas.

¹ Importante destacar que a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança somente foi aprovada na ONU em 20/10/1989. Sendo assim, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer, mesmo antes da Convenção efetivamente oficializada, os 54 artigos que estabeleciam novos marcos no direito internacional em favor da criança e que deram origem aos artigos 227 e 228 do ECA.

Portanto, a CF/88 (BRASIL, 1988) e o ECA (BRASIL, 1990), ao se constituírem historicamente um divisor de águas na compreensão de quem são essas crianças e adolescentes destinatários de direitos humanos fundamentais, trazem no seu texto normativo-legal a mudança paradigmática em relação ao conteúdo, método e gestão no atendimento às necessidades e demandas de crianças e adolescentes brasileiros. Esse conjunto de mudanças estabelece como diretriz central — prevista nos Artigos 227 e 4º da CF/88 e do ECA, respectivamente — a tríplice responsabilidade da família, do Estado e da sociedade em geral na promoção, proteção, defesa e garantia desses direitos.

Entre os direitos humanos fundamentais previstos pelo ECA está o da convivência familiar e comunitária. Sua ascensão à categoria de direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes passa a exigir o reordenamento no campo da institucionalização, por decisão judicial, de crianças e adolescentes com direitos violados na família (COSTA, 2007). Em relação à mudança de conteúdo, passa a definir que **todas as crianças e adolescentes** tornam-se sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, exigindo assim outra forma de olhar a criança e o adolescente, não mais na perspectiva assistencialista e correccional-repressiva ou como um conjunto de carências, mas elevados à categoria de cidadãos, ao menos no plano formal-legal. Em relação ao método e gestão, o ECA passa a exigir um conjunto de ações que garantam de forma horizontal e articulada intersetorialmente a garantia desses direitos, trazendo a diretriz da incompletude institucional no campo da efetivação desses direitos e na participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente.² O reordenamento vem para romper com a cultura de institucionalização, com o paradigma do direito à convivência familiar e comunitária.

Contudo, embora o direito à convivência familiar e comunitária esteja assegurado desde a aprovação da CF/88 (BRASIL, 1988) e do ECA (BRASIL, 1990) como um direito humano fundamental de todas as crianças e adolescentes, ele passou a ter mais visibilidade num contexto mais recente. Essas discussões começaram a ser trazidas para a cena pública a partir de 2004 com uma série de encontros e discussões em torno das temáticas de apoio sociofamiliar, do abrigamento de crianças e adolescentes e da adoção nacional e internacional. Essas três grandes áreas que se desdobravam em políticas de atendimento atuavam com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e/ou violação de direitos, mas de forma

² Nesse sentido, grande conquista no campo da gestão foi a participação por parte da sociedade civil, para além da mera execução, na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas sociais por meio das instâncias dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (em níveis federal, estadual/distrital e municipal) (Artigo 88 do ECA/90) e dos Conselhos Tutelares (Artigo 131 do ECA/90) (BRASIL, 1990).

fragmentada, não exigindo diálogos e estratégias de ações conjuntas, mesmo que, em muitos casos, o público fosse o mesmo em situações diferentes. Assim, a proposta de discussão e reorganização pressupunha que, a partir do direito à convivência familiar e comunitária, as ações no campo do apoio sociofamiliar, do abrigo (ou, posteriormente, acolhimento institucional e/ou familiar) e adoção constituíssem momentos de uma mesma proposta política que visasse garantir, então, o direito à convivência familiar e comunitária. Foi com esse objetivo que, de 2004 a 2006, se construiu um longo e profícuo processo de discussão e elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006a), a partir da aprovação por meio de plenária conjunta entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)³ e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁴ e, posteriormente, por meio da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 13 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006b). Assim, entre várias propostas descritas nos eixos do Plano, algumas normativas precisaram sofrer alterações; outras, serem excluídas,⁵ e outras, criadas para que as propostas descritas fossem efetivamente colocadas em prática. Entre as ações de cunho normativo-legal, foi aprovada em 2009 a Lei nº 12.010, que regulamentou o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.⁶

É certo e inegável o avanço obtido desde 2006, quando da aprovação do PNCFC. Contudo, é também correto afirmar que há ainda um caminho longo a percorrer, pois o Brasil é extenso territorialmente e desigual no acesso e vivência dos direitos, sobretudo sociais. O Brasil não é um país pobre: é um país injusto.

Nessa perspectiva do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, o Acolhimento Institucional deve ser uma medida protetiva adotada em favor da criança e do adolescente quando todas as alternativas para se manter a criança ou o adolescente na família se esgotarem. Assim, os princípios de excepcionalidade e brevidade são fundamentais para a organização e gestão do atendimento de crianças e adolescentes acolhidos nas instituições por determinação judicial.

³ O CONANDA foi criado pela Lei nº 8.242 de 12/10/1991, que descreve o que compete a quem, e quem deve integrar o conselho.

⁴ O CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) pela Lei nº 8.742, de 7/12/1993. CONANDA e CNAS se reuniram em plenária conjunta para a aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

⁵ Entre algumas expressões existentes no ECA, foi preciso retirar termos, como orfandade, e alguns outros que eram pejorativos e preconceituosos e que traziam uma carga histórica.

⁶ Importante demarcar que, de forma apressada e superficial, essa lei foi nominada como sendo a lei da adoção, mas trata-se da lei que regulamenta ações que garantam o direito à convivência familiar e comunitária. Nesse princípio, foi necessário maior detalhamento das ações previstas para o caso de adoção, nacional ou internacional, mas dentro do princípio maior de garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Dentre as alterações normativas previstas pelo ECA, está que a criança e o adolescente não podem ficar mais do que dois anos em Acolhimento Institucional, salvo quando se visar ao interesse da criança, como está previsto no § 2º, do artigo 19 do ECA, incluído pela Lei nº 12.010/2009. No decorrer desse período de acolhimento institucional à criança ou adolescente, enquanto estão sob medida de proteção, é obrigatória a realização de intervenções que garantam o menor tempo possível de institucionalização dessa medida protetiva.⁷

Segundo dados do Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento (ASSIS; FARIAS, 2013),⁸ existia no Brasil em 2010, 2.624 instituições de acolhimento institucional com 36.929 crianças e adolescentes abrigados. Os principais motivos dessa institucionalização foram a negligência (33,2 %), o abandono (18,5 %) e a dependência química dos pais ou responsáveis (17,7 %). Na Região Sul do país, a drogadição dos pais ou dos responsáveis ocupava o segundo lugar (24,5 %) (ASSIS; FARIAS, 2013)⁹. Ainda em relação à brevidade dessa institucionalização, o Levantamento constatou que, conforme a instituição possua mais tempo de existência, aumenta o tempo da criança ou adolescente dentro dela, ou seja, para instituições que têm entre onze e vinte anos, a média de permanência tem ficado em 25 meses (ASSIS; FARIAS, 2013). Muito embora o levantamento realizado tenha constatado a média de 25 meses para a permanência de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, a brevidade na permanência é um dos principais problemas que envolvem as ações de acolhimento institucional e também de adoção, o que será mais detalhadamente discutido no capítulo 3.

O cumprimento da medida protetiva de acolhimento institucional envolve um conjunto de instituições integradoras do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD)¹⁰ as quais precisam que todas as instituições funcionem de forma adequada, em rede, havendo, portanto,

⁷ Cabe ressaltar que o PNCFC referendou o Programa de Famílias Acolhedoras (medida judicial) como mais uma alternativa ao acolhimento institucional de crianças quando as famílias de origem se encontram sem condições de garantir os direitos das crianças e adolescentes e que visa proteger de forma integral e atender de forma individualizada cada criança e adolescente em outra família. É um programa que precisa ser conhecido, divulgado, discutido.

⁸ O levantamento dos Serviços de Acolhimento Institucional (SAI), cuja pesquisa foi concebida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em conjunto com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), realizou pesquisa de campo em 2.624 serviços de acolhimento em 1.157 municípios brasileiros (20,8% do total), localizados em 27 unidades da federação.

⁹ Foi celebrado em 2009 um Termo de Cooperação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) para a realização do Levantamento que foi concluído em 2011.

¹⁰ Segundo a Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O primeiro capítulo desta resolução trata da configuração do sistema de garantia dos direitos. Art. 1º: O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (BRASIL, 2006b).

uma complexidade no que se refere à garantia desses direitos quando essas crianças e adolescentes encontram-se com seus direitos violados. Passados 26 anos de vigência do ECA e mais de seis anos da Lei nº 12.010/2009, existem lacunas na materialização dos marcos normativos e regulatórios referentes ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Ainda importante demarcar no conjunto das ações integradas entre as políticas públicas que o acolhimento institucional está previsto no desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, desde 2004, quando do início de sua implantação, há discussão sobre o esforço para se conhecer esse serviço visando ao necessário reordenamento institucional à luz da Doutrina da Proteção Integral.

A discussão proposta acerca do direito à convivência familiar e comunitária neste trabalho de conclusão de curso tem como recorte as crianças e adolescentes que se encontram — mesmo que em razão da preservação da sua integridade física, moral e social — afastados temporariamente do convívio familiar e comunitário de origem, muito embora esse direito seja garantido. Temos, então, como pressuposto central que, quanto mais o conjunto das instituições de acolhimento que integram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) alcançarem o cumprimento do princípio da excepcionalidade e brevidade na aplicação e execução (respectivamente) dessa medida (de acolhimento institucional) em favor das crianças e dos adolescentes, maiores as chances de se preservarem e garantirem efetivamente o direito humano fundamental da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Diante disto, a **questão central** que nos mobiliza para nosso problema de pesquisa é: “Como tem sido garantido o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos por determinação judicial no Lar Nossa Senhora do Carmo?”.

Com o intuito de responder à questão central, o objetivo geral pretendido é analisar como se tem dado o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, considerando os critérios de brevidade e excepcionalidade e seus rebatimentos na garantia do direito à convivência familiar e comunitária dessas crianças e adolescentes que se encontram acolhidos institucionalmente no Lar Nossa Senhora do Carmo.

Quanto aos objetivos específicos, pretendemos a) identificar nos marcos normativos e regulatórios em vigência como está sendo abordado o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente; b) realizar levantamento estatístico para conhecer quantos e quem são as crianças e adolescentes que têm sido atendidos em acolhimento institucional no Lar Nossa Senhora do Carmo; c) analisar, a

partir dos prontuários, como têm sido cumpridos os critérios de brevidade e excepcionalidade para o abrigo previstos no ECA.

Para o alcance dos objetivos propostos e para a aproximação com a questão deste trabalho, a abordagem metodológica de pesquisa utilizada foi quantiqualitativa.

Adotar a prática de combinar técnicas de análise quantitativa com técnicas de análise qualitativa proporciona maior nível de credibilidade e validade aos resultados da pesquisa, evitando-se, assim, o reducionismo por uma só opção de análise. [...] fazer pesquisa não é acumular dados e quantificá-los, mas analisar causas e efeitos, contextualizando-os no tempo e no espaço, dentro de uma concepção sistêmica (OLIVEIRA, 2008, p. 39–40).

O tema da institucionalização de crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária surgiram a partir de questionamentos teóricos e empíricos. Teóricos, já relatados a partir dessas discussões preliminares, e empíricos, a partir da aproximação com o campo de estágio (obrigatório I e II), atualmente numa instituição de acolhimento institucional, especificada nos marcos regulatórios como “Abrigo Institucional”.¹¹

Como unidade de análise empírica, definimos a instituição de acolhimento “Lar Nossa Senhora do Carmo” (espaço sócio-ocupacional no qual é realizado o estágio curricular obrigatório), que existe desde 1994, atendendo crianças e adolescentes que são afastados de suas famílias por ordem judicial e que se encontram em situação de violação de direitos. Por se tratar de um estudo qualitativo (que se ancora também em dados quantitativos), não pretendemos generalizar respostas, mas, sim, propor reflexões acerca dos desafios na garantia da convivência familiar e comunitária, sobretudo em se tratando de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, em caso de direitos violados pela família. Além disso, o fato de estarmos inseridas em uma instituição de acolhimento institucional facilita a coleta dos dados e o processo de aprendizado em pesquisa.

Para a coleta de dados, optamos como fonte primária a pesquisa documental a partir das informações sem tratamento científico existentes nos prontuários das crianças e adolescentes acolhidos. Para tanto, foi solicitada autorização formal da presidente da OSCOPAC, mantenedora da instituição (APÊNDICE B). O recorte temporal compreende os anos entre 1994 e 2015, período em que a instituição iniciou seu atendimento, até a presente data. Como fontes secundárias, temos documentos institucionais (regimento interno, Projeto Político Pedagógico), legislações relativas ao direito da criança e do adolescente (CF/88, ECA, convenções e tratados nacionais e internacionais dos quais o Brasil é signatário), Plano Nacional

¹¹ Segundo o marco regulatório Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, o acolhimento institucional pode ser em Casa Lar, cujo número máximo de crianças e adolescentes é de 10 (BRASIL, 2009a, p. 70). No Abrigo Institucional, o número máximo é de 20 (BRASIL, 2009a, p. 63).

de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006a), Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b) e Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009a).

Este Trabalho de Conclusão de Curso está organizado com a seguinte estrutura: no capítulo 2, realizamos um aporte teórico e sócio-histórico da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, problematizando o processo histórico de institucionalização como alternativa para os casos em que crianças e adolescentes tinham seus direitos violados na família; discutindo também o direito à convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental garantido nos marcos normativos e regulatórios brasileiros, bem como, a partir disso, a necessidade urgente do reordenamento institucional dessas instituições que atendem crianças e adolescentes. No capítulo 3, apresentamos os resultados e discussão a partir de um exercício da prática científica sobre a brevidade do acolhimento institucional. No capítulo 4 tratamos da excepcionalidade do acolhimento, a partir dos dados empíricos, as motivações que levaram crianças e adolescentes à medida de proteção e dos motivos de desacolhimento da instituição de acolhimento institucional.

O presente estudo apresenta uma reflexão sobre a importância de essas instituições acolherem crianças e adolescentes por determinação judicial e, em caso de violação de direitos pela família, ordenarem e/ou reordenarem seu atendimento de modo a garantir o direito humano fundamental dessas crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, contribuindo assim para o debate e o fortalecimento de seu direito à convivência familiar e comunitária.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: aportes teóricos e sócio-históricos

A institucionalização no Brasil foi e ainda continua sendo uma alternativa para acolher crianças e adolescentes em situação de violação de direitos. Diferentes nomenclaturas foram adotadas, sendo o termo “acolhimento institucional” o mais recente, a partir da Lei Federal nº 12.010/2009 (BRASIL, 2009c). Contudo, não só a nomenclatura mudou. A partir do ECA (BRASIL, 1990), e posteriormente da Lei nº 12.010/2009 (BRASIL, 2009c), os princípios de brevidade e excepcionalidade nos casos de institucionalização de crianças e adolescentes são fundamentais para romper com a cultura institucional da segregação e fortalecer a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Na vigência normativa atual, o acolhimento institucional de crianças e adolescentes só ocorre por determinação judicial¹² ou, em casos emergenciais, pelo Conselho Tutelar,¹³ que tem 24 horas para formalizar a medida protetiva de Acolhimento Institucional da criança ou do adolescente. No entanto, mesmo tendo a mesma origem e motivos parecidos, há significativas diferenças da institucionalização do passado com o acolhimento institucional de hoje (RIZZINI, 2004).

2.1 Breve histórico sobre a institucionalização de crianças e adolescentes

A forma como aconteceu a construção histórica da institucionalização de crianças e adolescentes tem reflexos nos dias atuais. O direito da criança e do adolescente no Brasil, segundo Costa (2007), foi dividido em quatro períodos.

¹² Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: § 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. § 3º Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária, na qual obrigatoriamente constará, dentre outros: I – sua identificação e a qualificação completa de seus pais ou de seu responsável, se conhecidos; II – o endereço de residência dos pais ou do responsável, com pontos de referência; III – os nomes de parentes ou de terceiros interessados em tê-los sob sua guarda; IV – os motivos da retirada ou da não reintegração ao convívio familiar (BRASIL, 1990).

¹³ O Conselho Tutelar não pode [...] promover, por simples decisão administrativa, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar como medida "antecedente" ao acolhimento institucional. O afastamento de criança ou adolescente do convívio familiar, salvo a ocorrência de "flagrante de vitimização" ou outra situação extrema e excepcional que justifique plenamente a medida (cf. art. 101, §2º, do ECA), deve ser precedido de ordem judicial expressa e fundamentada, expedida em procedimento contencioso, no qual seja assegurado aos pais ou responsável o regular exercício do contraditório e da ampla defesa (cf. arts. 101, §2º c/c 153, par. único, do ECA) (PARANÁ, 2012).

O primeiro período, de 1500 a 1889, é considerado como caritativo e religioso:

Compreender a assistência à criança e ao adolescente no Brasil Colônia implica situá-la nas relações econômicas e sociais então vigentes, ou seja, no contexto da colonização e da escravidão negra. A colonização de um país recém-descoberto como o Brasil exigia, necessariamente, seu povoamento e mão de obra para o trabalho. A escravidão negra, da qual lançaram mão os portugueses, formou e modelou as relações econômicas e sociais neste período, bem como as políticas referentes à infância e adolescência, e cuja influência se fez sentir na história da atenção a esta população no Brasil (RIZZINI, 2011, p. 203).

Ainda nesse período,¹⁴ de forte característica assistencialista, não existiam políticas voltadas para crianças que, em sua maioria de famílias pobres e várias ilegítimas, eram abandonadas pelos pais e pelo Estado, tendo como destino a institucionalização nas primeiras instituições criadas pelas Santas Casas de Misericórdia, denominadas Casas dos Expostos ou Roda dos Expostos: “[...] no plano ideológico, a Roda dos Expostos tinha como objetivo primeiro proteger a moral das famílias, dando um fim caridoso aos frutos das uniões ilícitas” (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 24). Conforme Rizzini (2011), essas instituições criadas para acolher as crianças com objetivo de não morrerem nas ruas provaram sua inutilidade com o tempo, em razão do alto índice de mortalidade, sendo, portanto, as Rodas dos Expostos abolidas em 1927.

No Brasil colônia não existia “a criança”, pensada como categoria genérica, em relação à qual pudéssemos deduzir algum direito universal, pois não existia o pressuposto da igualdade entre as pessoas, sendo a sociedade colonial construída justamente na relação desigual senhor/escravo. O que existiam eram categorias específicas, como os “filhos de família”, os “meninos da terra”, os “filhos dos escravos”, os “órfãos”, os “desvalidos”, os “expostos” ou “enjeitados”; ou ainda, os “pardinhos”, os “negrinhos”, os “cabritinhos”, etc. (RIZZINI, 2011, p. 192).

O segundo período, em que se instalou a República, compreendeu os anos entre 1889 e 1964, sendo conhecido como filantrópico científico-higienista. Tinha como característica a disciplina e a racionalidade científica, as quais entendiam que, por meio do conhecimento, se mudariam os hábitos de higiene da população.

Até o ano de 1900, o cuidado com as crianças e adolescentes era da responsabilidade exclusiva da Igreja. Contudo, a piedade e a caridade já não davam mais conta da realidade social envolvendo as crianças e adolescentes, era preciso investir na educação e na profissionalização para que crianças e adolescentes tivessem seu sustento e não entrassem na vida de delinquência. A ideia de que as crianças (e os adolescentes) “são o futuro da nação”, aliada a essa concepção de disciplina, ordenou as práticas institucionalizadas que foram surgindo nesse período.

¹⁴ A primeira Constituição do Império, de 1824, sequer menciona crianças e adolescentes em seu texto.

Ao longo das duas primeiras décadas da jovem República, surgirão os reformatórios e as escolas premonitórias e correccionais, para onde serão distribuídos os “menores abandonados e viciosos”. Essas denominações substituindo o termo asilo indicam mudanças na concepção da assistência, destinada, agora, a prevenir as desordens e recuperar os desviantes (RIZZINI, 2011, p. 227).

No ambiente jurídico surgiu a categoria “menor”, se referindo às crianças e adolescentes pobres das cidades que, por não estarem sob a autoridade dos seus pais e tutores, são chamados de abandonados. “Menor” era aquela criança ou adolescente considerado “perigoso”, “desajustado socialmente”, “caso de polícia”. O entendimento da época era que, se a família não faz, o Estado tem que fazer e, pela pressão dos juízes, foi promulgado em 1923 o primeiro Juízo de Menores do país.

A infância foi nitidamente “judicializada” neste período. Decorre daí a popularização da categoria jurídica “menor”, comumente empregada nos debates da época. O termo “menor”, para designar a criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras, foi naturalmente incorporado na linguagem, para além do círculo jurídico (RIZZINI, 2011, p. 113).

Em 1927 foi promulgado o Código de Menores (BRASIL, 1927), também conhecido como Código Mello Mattos, que defendia a internação pelo simples fato de serem pobres e “órfãos”; crianças eram submetidas à ação da assistência e justiça com iniciativas repressivas e apreensão, com o intuito de reabilitação do menor. O entendimento subjetivo do juiz ao entender que uma criança e adolescente, em razão de sua conduta ou da conduta da família, constituíam motivações para uma possível delinquência já era razão legal para a decisão de institucionalização dessas crianças e adolescentes sob o manto de “prender para proteger”.

O Juízo de Menores, na pessoa de Mello Mattos, estruturou um modelo de atuação que se manteria ao longo da história da assistência pública no país até meados da década de 1980 [...] O juízo tinha diversas funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre esta parcela da população, mas é a internação de menores abandonados e delinquentes que atraiu a atenção da imprensa carioca, abrindo espaço para várias matérias em sua defesa, o que, sem dúvida, contribuiu para a disseminação e aceitação do modelo. Pela crescente demanda por internações desde a primeira fase do juízo, percebe-se que a temática popularizou-se também entre as classes populares, tornando-se uma alternativa de cuidados e educação para os pobres, particularmente para as famílias constituídas de mães e filhos (RIZZINI, 2004, p. 29).

As próprias famílias buscavam a internação, vendo nelas uma forma de dar estudos, alimentação e profissionalização para seus filhos (RIZZINI, 2004, p. 32).

No início da década de 40, portanto em pleno Estado Novo, período ditatorial iniciado em 1937 com o golpe de Estado implementado pelo então presidente da República Getúlio Vargas, o governo federal inaugurou uma política mais nítida de proteção e assistência ao menor e à infância, representada pela criação de órgãos federais que se especializaram no atendimento a essas duas categorias, agora indiscutivelmente separadas e específicas: o menor e a criança (RIZZINI, 2011, p. 262).

Em 1941 o governo ditatorial de Getúlio Vargas criou o Serviço de Assistência aos Menores (SAM), o primeiro órgão federal que tinha o papel do controle da assistência.

O famigerado SAM surgiu rodeado por todos os princípios considerados os mais modernos na época: voltado para a educação, formação profissional, estudo e classificação do menor, com método de trabalho delineado, a chamada assistência científica. [...] O menor e o meio social a que pertencia não tinham como cobrar e muito menos exercer controle sobre as ações de um Estado ditatorial. Pela sua condição de menoridade e pobreza, ele estava nas mãos daqueles designados para “protegê-lo”, ou “recuperá-lo”. Os abusos foram muitos e deram ao SAM a fama que permaneceu na história e no imaginário popular: Sem Amor ao Menor, sucursal do inferno e muitos outros (RIZZINI, 2011, p. 281).

O terceiro período, de 1964 a 1988, conhecido como militar-científico, compreende o período da Ditadura Militar.¹⁵ O “menor” era considerado como um problema de segurança nacional e, no lugar do SAM, criaram a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, cuja missão era “velar para que a massa crescente de ‘menores abandonados’ não viesse a transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional” (RIZZINI, 2011, p. 26).

[...] a Funabem veio na verdade reforçar a prática da internação como a medida mais utilizada para “proteger” a sociedade da convivência incômoda com crianças e adolescentes socialmente marginalizados — o que é descrito na época como “medida de segurança nacional”. Novos internatos com capacidade para centenas de internos são criados no período da ditadura militar e mantidos com recursos públicos (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 26).

Em 1979, passou a vigorar o novo Código de Menores, sustentado na Doutrina da Situação Irregular. Segundo Rizzini (2004), o novo Código de Menores, instaurado em 1979, criou a categoria de “menor em situação irregular” que, não muito diferente da concepção vigente no antigo Código de 1927, expunha as famílias populares à intervenção do Estado por sua condição de pobreza. A situação irregular era caracterizada pelas condições de vida das camadas empobrecidas.

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores [...]
 Art. 2º Para efeito deste Código, considera-se em situação irregular o menor:
 I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde, instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de:
 a) falta, ação ou omissão do pai ou responsável;
 b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
 II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável,
 III – em perigo moral [...];
 IV – privado de representação ou assistência legal pela falta eventual dos pais ou responsável;
 V – com desvio de conduta em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
 VI – autor de infração penal (BRASIL, 1984).

A década de 1980, ao viver o processo de redemocratização, trazendo de volta ao Brasil exilados do Regime Militar, favoreceu o acesso aos conteúdos do contexto internacional,

¹⁵ O Regime Militar foi de 1º/04/1964 a 15/03/1985 um período em que o Brasil foi governado pelos militares. Foram 21 anos de recessão de direitos políticos, de desrespeito aos direitos dos cidadãos, falta de democracia, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar.

que vieram oxigenar no Brasil muitas discussões sobre direitos humanos. A ebulição de movimentos sociais com vários atores sociais lutando pelos direitos das crianças e adolescentes ampliou o debate acerca de segregação e confinamento de crianças e adolescentes em instituições de atendimento como resposta às expressões da questão social envolvendo esse segmento da população.

Diante desse quadro e graças às possibilidades de organização e participação populares na luta pela garantia de direitos, novos atores políticos entraram em cena. Em pouco tempo surgiu um amplo movimento social em favor das crianças e adolescentes em situação de pobreza e marginalidade social. Essa frente, integrada sobretudo pelas ONGs (organizações não governamentais), acrescida de demais grupos, denominados como sociedade civil, com apoio da Igreja e dos quadros progressistas dos órgãos de governo, desencadeou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes (RIZZINI, 2011, p. 28).

Por fim, veio o quarto período, de 1988 até os dias atuais, considerado democrático-humanista ou da proteção integral, pois fundamenta seus princípios e normas na doutrina da proteção integral instituída na Constituição Federal de 1988 (CF/88) — conhecida como “Constituição Cidadã” — e posteriormente no ECA, depois de duas décadas de Regime autoritário-militar. Tornou-se um marco legal de suma importância e que representa para o país o resultado de uma mobilização da sociedade civil organizada, conquista de luta dos movimentos sociais e vários atores políticos por direitos humanos e sociais.

Assim, em 5 de outubro de 1988, o Brasil incorpora em sua Carta Magna os elementos essenciais de uma Convenção Internacional que só será aprovada em 20 de novembro de 1989. Isto ocorreu basicamente em razão da força, da habilidade, da resolução e do compromisso do movimento social que se forjou em torno dos Direitos da Criança e do Adolescente. [...] A síntese de todo esforço realizado encontra-se condensada no extraordinário e seminal caput do artigo 227 da Constituição (MENDEZ; COSTA, 1994, p. 137).

A CF/88 também estabeleceu a Seguridade Social, composta por três políticas: assistência social, previdência social e saúde, com fortes rebatimentos para a proteção social, mudando a lógica de favor e passando a ser uma lógica de direito, com reflexos estendidos aos direitos das crianças e adolescentes.

A Constituição Federal de 1988 configura o cenário no qual as políticas sociais passam a obter ascensão graças à ampliação da cobertura dada aos direitos sociais. Entre os seus pontos mais relevantes destacam-se universalidade da cobertura e do atendimento e o caráter democrático e descentralizado da administração. Essa nova concepção propicia um novo marco para o campo da Assistência Social no Brasil, com efeito direto no atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de acolhimento institucional, termo que ganha força no século XXI, contrapondo-se ao conceito de orfanato ou à ideia de internamento predominante nas décadas anteriores (ASSIS; FARIAS, 2013).

Assim, a partir dos artigos 227 e 228 da CF/88, começou a discussão da lei que substituiria o Código de Menores de 1979 da Doutrina da Situação Irregular pelo Estatuto da Criança e do Adolescentes (ECA) com a Doutrina da Proteção Integral.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2014).

Costa (2007) afirma que a doutrina da Proteção Integral, que se instituiu a partir do Artigo 227 da CF/88 e 4º do ECA, traz três ideias-chave na garantia de direitos humanos fundamentais a todas as crianças e adolescentes: 1) a ideia de **sobrevivência**, assegurada a partir dos direitos à vida, à saúde, à alimentação; 2) a ideia do **desenvolvimento pessoal e social**, com os direitos à educação, ao esporte e lazer, à profissionalização, à cultura, e 3) a ideia do **respeito à integridade física, psicológica e moral**, envolvendo os direitos à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Nesse sentido, o ECA instituiu medidas gerais e especiais de proteção¹⁶ contra ameaças ou violação dos direitos da criança e do adolescente. As medidas de proteção serão aplicadas quando direitos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da família, sociedade ou Estado, podendo ser também quando a própria criança ou adolescente se colocarem em risco.

O ECA, ao trazer mudanças de método, conteúdo e gestão, não se resume à sua normatividade (o que é fundamental para a garantia efetiva dos direitos), mas como paradigma político ao demandar um conjunto de ações por meio de políticas públicas integradas na garantia dos direitos. Essa concepção traz rebatimentos no campo do atendimento direto às crianças e adolescentes, exigindo um reordenamento institucional que rompa a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, priorizando a manutenção de seus laços com a família de origem e buscando medidas fora desse contexto quando esgotadas as possibilidades, respeitando assim o direito humano fundamental à convivência familiar e comunitária.

¹⁶ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta (BRASIL, 1990).

2.2 O direito à convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental

Crianças e adolescentes foram por 400 anos objetos do direito penal — o qual era correccional-punitivo — e do assistencialismo. A Doutrina da Proteção Integral instituiu, conforme dito na seção 2.1, um novo modelo, nova construção e um rompimento com o modelo anterior, exigindo mudanças e respostas significativas na história do direito da criança e do adolescente. O ECA, ao incorporar de forma abrangente os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), surgiu ambientado dentro da doutrina da Proteção Integral, com novo paradigma em que o direito à convivência familiar e comunitária é um dos pilares.

A doutrina da proteção integral, por outro lado, rompe o padrão preestabelecido e absorve os valores insculpidos na Convenção dos Direitos da Criança. Pela primeira vez, crianças e adolescentes titularizam direitos fundamentais, como qualquer ser humano. Passados assim a ter um Direito da Criança e do Adolescente, em substituição ao Direito do Menor, amplo, abrangente, universal e, principalmente, exigível (MACIEL, 2015, p. 56–57).

A Doutrina da Situação Irregular era para uma parte marginalizada da população infanto-juvenil e, por essa circunstância, muitas crianças foram institucionalizadas, segregadas de suas famílias, sem o direito de vivenciar e desenvolver aspectos importantes a todos os seres humanos na família e na comunidade. É dessas crianças que queremos discutir o direito à convivência familiar e comunitária.

Apesar das diversas medidas de assistência e proteção previstas pela lei para regularizar a situação dos menores, a prática era de uma atuação segregatória na qual, normalmente, estes eram levados para internatos, ou, no caso de infratores, institutos de detenção mantidos pela Febem. Inexistia preocupação em manter vínculos familiares, até porque a família ou a falta dela era considerada a causa da situação irregular (MACIEL, 2015, p. 56).

Essa institucionalização, desde o começo da história do Brasil, em que não se vislumbrava a possibilidade de assegurar os direitos das crianças e adolescentes preservando seus laços familiares, em nenhum momento se respeitou o princípio maior do direito à convivência familiar e comunitária, muito pelo contrário, a institucionalização acabou afastando cada vez mais, distanciando essa criança e adolescente de ter como um direito humano fundamental a convivência familiar e comunitária.

O ECA retira o foco no indivíduo como objeto de intervenção, no modelo da família estereotipada a partir de uma cultura dominante e eurocêntrica e vai definir medidas legais a partir da leitura social própria (de país de terceiro mundo, que vive de pobreza, injusto e desigual).

A proteção integral prevista nos marcos normativos e regulatórios pós-ECA reforçam os princípios doutrinários de que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direito,¹⁷ pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, portanto, prioridade absoluta na formulação de políticas públicas, devendo sempre ser objetivado o seu melhor interesse. Isso exige uma nova lógica e estrutura institucional para reorganizar a política de atenção, pensada com base nos direitos e nas necessidades da criança e do adolescente.

Segundo Costa (2007),¹⁸ o ECA é a lei que cria condições de exigibilidade para os direitos humanos da criança e do adolescente, assegurados pelo artigo 227 da CF/88 (BRASIL, 1988) e artigo 4º do ECA (BRASIL, 1990), exigindo, com base na lei, a responsabilidade de garantir esses direitos pela família, comunidade e sociedade geral e pelo poder público na promoção, proteção e defesa de condições para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente em relação à sobrevivência, desenvolvimento pessoal e social e respeito à integridade física, psicológica e emocional (Arts. 227 da CF e 4º do ECA).

Certamente, quando é dito que todas as crianças são portadoras de direitos, sobretudo à convivência familiar e comunitária, é preciso fazer uma mudança de entendimento de como se reparam os direitos violados e, sobretudo, como deve ser o acolhimento e permanência de crianças e adolescentes que demandam o afastamento do ambiente familiar em razão de violação de direitos. O ECA (BRASIL, 1990) define que a condição de pobreza não configura razão legal para a destituição do poder familiar. Esgotadas as possibilidades de retorno à família, o tempo e a justificativa para a separação de crianças e adolescentes passaram a ser aplicados a partir dos princípios de excepcionalidade e brevidade na aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Entretanto, mesmo passados 26 anos de vigência do ECA, ainda é necessária a discussão referentemente ao reordenamento institucional para os casos de acolhimento de crianças e adolescentes em instituições. Será que as instituições têm pautado sua gestão pedagógica do atendimento organizadas a partir do melhor interesse da criança e da manutenção dos vínculos familiares e comunitários? Como tem acontecido a institucionalização (permanência) de crianças e adolescentes a partir dos marcos normativos e regulatórios brasileiros, considerando a brevidade e excepcionalidade da medida protetiva e os rebatimentos no direito à convivência familiar e comunitária dessas crianças e adolescentes? Essas questões é que passaremos a discutir na seção a seguir.

¹⁷ Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

¹⁸ Antonio Carlos Gomes da Costa era pedagogo e um dos redatores do Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.3 Reordenamento institucional e a convivência familiar e comunitária: mudança de método, conteúdo e gestão

O direito à convivência familiar e comunitária foi garantido em leis (CF/88, ECA) por reconhecer a importância da família e da comunidade para o desenvolvimento de cada criança e adolescente. Na família,¹⁹ local onde a criança deve ser cuidada, protegida, ela constrói os vínculos nos relacionamentos e aprende sobre o afeto, respeito.

Referência de afeto, proteção e cuidado, nela os indivíduos constroem seus primeiros vínculos afetivos, experimentam emoções, desenvolvem autonomia, tomam decisões, exercem o cuidado mútuo e vivenciam conflitos. Significados, crenças, mitos e regras e valores são construídos, negociados e modificados, contribuindo para a constituição da subjetividade de cada membro e capacidade para se relacionar com o outro e o meio. Obrigações, limites, deveres e direitos são circunscritos e papéis são exercidos (BRASIL, 2006a, p. 31–32).

A comunidade, por ser o espaço social de convivência coletiva onde a criança começa a acessar e participar de atividades de educação (creche, escola), praças, quadras e postos de saúde, entre outros, contribui na sua construção individual e coletiva.

[...] conviver em família e na comunidade é sinônimo de segurança e estabilidade para o desenvolvimento de um ser em formação. O afastamento do núcleo familiar representa grave violação do direito à vida de um infante. Desta sorte, a convivência em família é, sem dúvida, um porto seguro para a integridade física e emocional de toda criança e todo adolescente. Ser criado e educado junto aos pais biológicos ou adotivos deve representar para o menor de 18 anos estar integrado a um núcleo de amor, respeito e proteção (MACIEL, 2015, p. 135).

No ano de 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) realizaram um levantamento nacional sobre a realidade das instituições de “abrigo”²⁰ (SILVA, 2004). A pesquisa teve como objetivo conhecer o perfil das crianças e adolescentes e das instituições e, a partir dos dados, construir caminhos para o reordenamento dos serviços de acolhimento.

Com abrangência de 88% do total das instituições do Brasil, o referido levantamento identificou que 19.373 crianças e adolescentes encontravam-se acolhidas institucionalmente, sendo que 87% delas tinham famílias. O principal motivo de acolhimento, segundo o levantamento, era a pobreza das famílias (24,2 %), muito embora, conforme dito, o

¹⁹ Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral (BRASIL, 1990).

²⁰ A Lei nº 12.010/2009 (BRASIL, 2009c) substituiu a expressão abrigo ou programa de abrigamento por acolhimento institucional e acolhimento familiar.

ECA defina que a ausência de condições materiais não pode ser motivo para acolhimento e, muito menos, para a perda ou suspensão do poder familiar.²¹

Os dados evidenciam uma realidade de violação de direitos e a necessidade de, ao reordenar, pensar-se nas estratégias de como manter os vínculos familiares e comunitários de modo a romper com a violação de direitos das crianças e adolescentes.

Nesse sentido, um movimento importante foi construído em 2006 visando, juntamente com atores do Sistema de Garantia de Direitos do Brasil, construir um plano que efetivamente procurasse materializar o direito humano à convivência familiar e comunitária. O Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006a) trouxe como objetivos e diretrizes o reforço, por meio de ações, na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e o investimento para retorno ao convívio com a família de origem.

O Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (2006) vem fortalecer, detalhar e aprofundar os conceitos básicos definidos pelo ECA. Prioriza a família como lócus de desenvolvimento e reafirma apoio e proteção para que ela possa cuidar de seus filhos e protegê-los. Lembra ainda que esta proteção dada às crianças e aos adolescentes não deve isolá-los ou segregá-los da comunidade (GULASSA, 2010, p. 20).

Como dito anteriormente, do ponto de vista histórico, a forma de “proteger” crianças e adolescentes era a segregação e o reforço ao rompimento dos laços familiares e comunitários. O Plano e as estratégias de reordenamento institucional se dão no processo da construção da política de atenção e proteção à criança e ao adolescente, nas suas dimensões de recursos humanos, equipe técnica, capacitação, qualificação e gestão, onde a prioridade na garantia e restituição do direito violado da criança e do adolescente deve prever, também de forma prioritária, a inserção dessas famílias na rede de atendimento, pois a família precisa de um olhar de proteção. O reordenamento constitui um novo olhar e novas práticas na construção da assistência como política pública de direito.

Na perspectiva da garantia de direitos, por meio de um sistema integrado que congregue organizações públicas e privadas, a incompletude institucional constitui uma importante ferramenta de ação, pois exige a ação coordenada e pactuada entre as diferentes

²¹ O novo Código Civil de 2002 muda de Pátrio Poder para Poder Familiar, e o ECA vai ser alterado pela Lei 12.010/2009.

políticas públicas e sociais na materialização do atendimento às demandas e necessidades sociais.

O reordenamento é um processo gradativo e essencial para o rompimento com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e, com isso, exige permanentes mudanças e a readequação dos serviços de acolhimento institucional. Esse reordenamento tem que ser pensado a partir do conteúdo, método e gestão (QUADRO 1).

QUADRO 1 — Parâmetros doutrinários no reordenamento institucional

CÓDIGO DE MENORES (1927–1989)	ECA (1990–HOJE)
Doutrina da Situação Irregular.	Doutrina da Proteção Integral.
Criança e adolescente são vistos como objetos da lei, Menor em Situação Irregular.	Crianças e adolescentes reconhecidos como sujeitos de direito.
Família pobre é considerada incapaz e desqualificada para cuidar e orientar seus filhos.	Família é reconhecida como o lugar vital à humanização.
Ruptura: família-criança-comunidade.	Conexão: família-criança-comunidade.
Estado tem o papel de proteger a criança e o adolescente de família incapaz.	Estado tem o papel de garantir políticas e serviços que assegurem a autonomia e o empoderamento familiar.
Políticas paternalistas, responsáveis pelo controle, pela contenção social e pela manutenção da desigualdade.	Políticas de proteção e garantia dos direitos focadas na prevenção do rompimento familiar e no fortalecimento de vínculos.
Cultura da institucionalização: “internato de menores” em detrimento do ambiente familiar.	Serviços de acolhimento são compreendidos como excepcionais e provisórios.
As instituições eram localizadas em locais afastados da comunidade, instituições totais.	As instituições devem estar na comunidade e utilizar a rede de serviços públicos. Incompletude institucional.
Grandes construções, como orfanatos, educandários.	Residências inseridas na comunidade, sem placa que as identifique.
Ficavam até completar 18 anos.	Tempo máximo de 2 anos e relatórios a cada 6 meses.

Fonte: GULASSA (2010). Elaboração própria.

O próprio PNCFC (BRASIL, 2006a) se materializa num avanço importante nesse direcionamento de garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Importante demarcar que, nesse processo de garantia efetiva do direito à convivência familiar e comunitária, temos a promulgação da Lei Federal nº 12.010/2009 (BRASIL, 2009c), originada a partir da demanda do PNCFC (BRASIL, 2006a), que exigia, entre outros, adequações e mudanças no processo do reordenamento institucional com vistas a garantir os direitos à convivência familiar e comunitária.

Em 2009 foi aprovada a Lei nº 12.010 (BRASIL, 2009c) que alterou o ECA: a criança e o adolescente só podem ser encaminhados para o acolhimento institucional mediante medida de proteção, intervenção da autoridade judiciária, da mesma forma que o seu retorno para casa também só será por meio do processo no Juizado da Infância e da Juventude.

[...] a medida visa não apenas assegurar um rigoroso controle judicial sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes propriamente dito, mas também coibir certas práticas abusivas e arbitrárias que, apesar de não contempladas pela Lei nº 8.069/1990, mesmo em sua redação original, acabaram por se disseminar e se tornar corriqueiras em todo o Brasil, causando graves prejuízos a um incontável número de crianças e adolescentes que, em razão delas, acabaram sendo indevidamente institucionalizados, como é o caso do afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar por intermédio de simples decisão administrativa (e arbitrária) do Conselho Tutelar, agora proibido de maneira expressa por força do disposto no art. 101, §2º, da Lei nº 8.069/1990 (DIGIÁCOMO, 2009, s/p).

É fundamental a revisão da situação de cada criança e adolescente que está em acolhimento com relatórios a cada seis meses para garantir a permanente avaliação da necessidade da medida de proteção. Foi estipulado como tempo máximo de acolhimento o período de dois anos e, se passar o prazo, é obrigatória a justificativa da autoridade judiciária relatando o motivo de o tempo ter sido ultrapassado.

A criança inserida em programa de acolhimento ou familiar será obrigatoriamente inscrita junto a um cadastro próprio a ser mantido pela Justiça da Infância e da Juventude (cf. art. 101, §11, da Lei nº. 8.069/1990), de modo a ter sua situação periodicamente reavaliada pela autoridade judiciária (no máximo a cada seis meses, cf. art. 19, §1º, da Lei nº. 8.069/1990), na perspectiva de sua reintegração familiar ou, se isto não for comprovadamente possível, sua inserção em família substituta, em qualquer das modalidades previstas pelo art. 28, da Lei nº 8.069/1990 (DIGIÁCOMO, 2009, s/p).

A perspectiva do reordenamento demanda, a partir dos marcos normativos e regulatórios vigentes, uma nova forma de fazer a gestão pedagógica desse atendimento aos direitos violados.

Reordenar significa dar uma nova ordem aos serviços e programas a partir dos marcos legais, revendo e articulando a política pública, repensando os paradigmas conceituais, reorganizando serviços e estruturas institucionais, refletindo sobre a política pedagógica das instituições de acolhimento, os programas de atendimento às crianças e famílias em situação de vulnerabilidade e promovendo as articulações necessárias (GULASSA, 2010, p. 14).

Nesse sentido, as mudanças de conteúdo, método e gestão propostas pelo ECA se aplicam no reordenamento do atendimento pedagógico às instituições de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Em relação à mudança de conteúdo, ao considerar que todas as crianças e adolescentes passam a ser sujeitos de direito, sua institucionalização dentro dos princípios e regras adotados pela Doutrina da Situação Irregular já não cabe mais. Crianças e adolescentes (e suas famílias) não devem mais ser tratados como meros objetos da lei, “menor” em situação

irregular, e as famílias não serem mais consideradas incapazes e desqualificados para cuidar e orientar seus filhos.

Durante décadas, as famílias em situação de pobreza foram consideradas inadequadas para criar seus filhos. Enquanto crianças e adolescentes eram direcionados para os “internatos de menores”, como a antiga Febem, onde ficavam sob a guarda do Estado, as famílias permaneciam sem acesso a iniciativas ou políticas que contribuíssem para a superação de suas fragilidades. A situação começou a mudar a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, quando a privação de liberdade passa a ser proibida para crianças e a falta ou carência de recursos deixa de ser considerada motivo para perda ou suspensão do poder familiar (SOUZA, 2014, p.1).

As políticas paternalistas vigentes e que orientavam as práticas institucionais — responsáveis pelo controle e pela contenção social, o que por sua vez mantinha a desigualdade — já não são cabíveis.

A partir da CF/88 e do ECA, há mudança de paradigma com a Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direito, e a família é reconhecida como o lugar vital à humanização. Essa doutrina exige um reordenamento das instituições de acolhimento. O Estado tem o dever de garantir serviços e políticas que assegurem o empoderamento e a autonomia das famílias mediante políticas de proteção e garantia dos direitos, para o fortalecimento dos laços e a prevenção do rompimento dos vínculos familiares. Tem o dever de aproximar, conectar a família, a criança e a comunidade.

A família é, ainda, dotada de autonomia, competências e geradora de potencialidades: novas possibilidades, recursos e habilidades são desenvolvidos frente aos desafios que se interpõem em cada etapa de seu ciclo de desenvolvimento. Como seus membros, está em constante evolução: seus papéis e organização estão em contínua transformação. Este ponto é de fundamental importância para se compreender o investimento no fortalecimento e no resgate dos vínculos familiares em situação de vulnerabilidade, pois cada família, dentro de sua singularidade, é potencialmente capaz de se reorganizar diante de suas dificuldades e desafios, de maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações (BRASIL, 2006a, p. 31–32).

Quanto ao método, exige uma nova forma de executar o atendimento aos direitos para que eles sejam garantidos. Não mais como uma cultura da institucionalização: “internato de menores”, em detrimento do ambiente familiar, mas com serviços de acolhimento compreendidos agora como excepcionais e provisórios.

Antes as instituições eram localizadas em locais afastados da comunidade, sendo grandes construções, como orfanatos, educandários, instituições totais. As crianças e adolescentes eram confinados por anos, as atividades eram todas realizadas dentro da instituição, pois a escola e o que precisassem eram lá ofertados. As crianças e os adolescentes eram deixados, esquecidos, muitos só saíam quando completavam 18 anos. Nos abrigos havia um grande número de crianças e adolescentes, era um espaço onde muitos direitos eram

violados. A partir dos novos marcos normativos e regulatórios, que exigiram o reordenamento das ações, as instituições devem estar inseridas na comunidade, próximas à sua localidade de origem e utilizar a rede de serviços públicos numa lógica de incompletude institucional; têm que se entender incompletas, precisam dialogar com outras políticas. Os serviços de acolhimento são residências (com condições de habitabilidade, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade) inseridas na comunidade, sem placa que as identifique. O acolhimento tem que ser uma medida de forma excepcional, quando tudo já tiver sido tentado para que a criança permaneça com a família. O tempo máximo de acolhimento é de 2 anos, e a instituição precisa fazer relatórios a cada 6 meses e enviar para o Juizado da Infância e da Juventude.

Mudar paradigmas é mudar cultura, mudar pessoas, mudar hábitos, mudar o jeito de ser e de pensar. É uma mudança em profundidade, atinge valores. Conduzir este processo exige, por um lado, iniciativa, ousadia e coragem e, por outro, cuidado, delicadeza e zelo (GULASSA, 2010, p. 14).

A mudança de gestão deu-se na necessidade de novas relações entre Estado e sociedade, que eram verticalizados, e passaram a ser exigidas relações mais horizontais. Além dessa nova relação no campo do atendimento direto, a definição da participação social da sociedade civil por meio de Conselhos de Direitos²² em níveis federal, estadual/distrital e municipal e pelos Conselhos Tutelares, que atuam na formulação, deliberação e fiscalização das políticas de atendimento, foi o grande salto no campo da gestão.

Ainda dentro da perspectiva do reordenamento, às instituições cabe elaborar o Projeto Político-Pedagógico (PPP) do serviço. Elas precisam estar inscritas no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social. No que se refere à dinâmica pedagógica do atendimento de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, passou a ser exigido também o Plano Individual de Atendimento (PIA), que deve ser elaborado juntamente com cada criança e adolescente que são acolhidos, com a família e a rede de atendimento para construir possibilidade de ações para a superação da situação vivenciada pela criança ou adolescente e sua família. O período do acolhimento, embora provisório, deve ser reparador (INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA, s/a, p. 24), o que exige uma equipe técnica e educadores bem preparados e qualificados.

²² Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente foram idealizados pelo legislador infraconstitucional no art. 88, II, do ECA, como detentores da missão institucional de deliberar, bem como controlar as ações da política de atendimento nas esferas federal, estadual e municipal; devem, portanto, ser criados por todos os entes federativos. Têm como característica fundamental a composição paritária, ou seja, a formação por igual de número de representantes do governo e da sociedade civil, garantida a participação desta última por meio de organizações representativas (MACIEL, 2015, p. 464).

Por fim, é fundamental deixar registrado, conforme Digiácomo (2009), que não é somente por meio da intervenção da justiça ou a criação de instituições de acolhimento que os direitos violados de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e comunitário de origem devem ser restabelecidos. É fundamental

[..] uma ação integrada e articulada entre os órgãos, programas e serviços públicos municipais e, acima de tudo sem a intervenção de profissionais qualificados, capazes de interferir de maneira efetiva e resolutiva nas situações que deram origem ao problema, tanto no plano individual quanto coletivo, tendo por objetivo, antes e acima de tudo o “resgate social” das famílias (em cumprimento, inclusive, ao comando constitucional emanado do art. 226, caput e §8º, de nossa Carta Magna), poucos resultados serão obtidos, e nenhum avanço será conquistado em relação à sistemática consagrada pelo revogado “Código de Menores”, que não contemplava os mecanismos previstos pela Lei n. 8.069/1990 no sentido da responsabilidade do Poder Público pela implementação de políticas públicas de semelhante teor, o que é absolutamente injustificável e admissível (DIGIÁCOMO, 2009, s/p).

Por fim, uma das questões que marcam a história das institucionalizações é a falta de informação sobre as crianças e adolescentes que foram institucionalizados e o número de instituições no Brasil, numa perspectiva de série histórica que permita com clareza o entendimento do movimento adotado no atendimento à criança e adolescente com direito violado e condicionado ao processo de institucionalização. Recentemente, a partir de 2007, tem havido movimento interessante por parte da Política de Assistência Social, por meio do Censo SUAS — Sistema Único Assistência Social —, que tem realizado a alimentação de informações por meio de formulários eletrônicos preenchidos anualmente que permitem algumas leituras interessantes sobre o acolhimento institucional, mesmo que essas informações ainda demandem aperfeiçoamento e cruzamento com outros sistemas de informação (ação definida, inclusive, no PNCFC (BRASIL, 2006a). Essa perspectiva traz certa luz ao futuro próximo para pensarmos ações interventivas mais consistentes a partir da leitura das informações obtidas por meio de dados organizados e bem estruturados que permitam consolidar o direito à convivência familiar e comunitária assegurando o real interesse da criança.

3 A BREVIDADE NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: “o tempo é a singularidade de cada história”

Vivenciamos muitas contradições no país em relação à garantia de direitos de crianças e adolescentes preconizada nos artigos 227 (CF/88) e 4º do ECA. Apesar das contradições, são inegáveis os esforços político-organizativos para efetivá-los.

Os direitos das crianças e adolescentes deveriam ser prioridade nas políticas públicas sociais, o que não tem acontecido. Percebe-se que, na prática, há uma estratégia de esvaziamento da política social na oferta de serviços, na sua estrutura, na escassez de recursos e de profissionais e na falta de capacitação.

[...] há um grande descompasso no Brasil entre a importância atribuída ao papel da família no discurso e a falta de condições mínimas de vida digna que as famílias enfrentam, na prática, para que possam criar seus filhos. É fácil identificar de imediato a negligência cometida pelos pais ao se encontrar uma criança em “situação de risco”. É bem mais difícil acusar o Estado de negligente e omissivo (RIZZINI, 2006, p. 32).

Assim, mesmo com todo o avanço das normativas com a doutrina de proteção integral — em substituição à doutrina da situação irregular — com o compartilhamento da responsabilidade entre a família, a sociedade e o Estado, persiste ainda a necessidade do acolhimento de crianças e adolescentes que ainda “chegam com uma multiplicidade de dificuldades, agravadas por histórias de violência e pelo elevado uso de drogas que não se registravam no passado” (RIZZINI, 2006, p. 34).

O Acolhimento Institucional se faz necessário para a proteção da própria criança e adolescente. Contudo, sua aplicação deve sempre ser em caráter excepcional e provisório. Tão logo a criança ou adolescente sejam acolhidos, é necessário que já se iniciem os trabalhos e os encaminhamentos para o restabelecimento dos laços familiares e seu retorno à família e, somente quando esgotadas todas as alternativas, eles serão encaminhados para uma família extensa, substituta ou adotiva (BRASIL, 2009a).

Normalmente as crianças que chegam ao acolhimento vêm de uma história antiga de negação de direitos. Além disso, mesmo que com o objetivo de sua proteção, a alternativa, em caso de violação de direitos, implica o afastamento da criança e adolescente, vitimizandoo duplamente: pela violação de direitos cometida contra eles e por sua retirada da família e posterior institucionalização como forma de protegê-los dessa violação. Os discursos de crianças institucionalizadas reforçam a necessidade sentida por elas de regressar ao convívio materno ou paterno, muito embora tenham sido retiradas da família por questões de violência, negligência ou abandono. Nesse sentido, problematizar a existência desses espaços

institucionais, bem como o cumprimento dos princípios de brevidade e excepcionalidade na gestão do atendimento de instituições de acolhimento, é necessário e sempre urgente.

O acolhimento para crianças e adolescentes que estão sob medida de proteção pode ser realizado na modalidade de acolhimento institucional (abrigo institucional, casa lar) e acolhimento em programa de família acolhedora.²³ A unidade de análise empírica desse estudo proposto neste TCC é um abrigo institucional, que, por definição, é:

Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substitua. Este serviço deverá ter o aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo o ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local (BRASIL, 2009a, p. 63).

Para facilitar a compreensão dos resultados e a análise dos dados da pesquisa, dividimos o tema em dois capítulos. Neste capítulo, nos propomos a apresentar os resultados e discussão da pesquisa realizada nos prontuários das crianças e adolescentes institucionalizados entre 1994 e 2015, considerando, sobretudo, o **princípio da brevidade**, prevista no ECA e reforçada na Lei nº 12.010/2010. No capítulo seguinte (4), daremos continuidade à apresentação dos resultados e discussão a partir do princípio da excepcionalidade da medida de acolhimento institucional.

3.1 Percurso metodológico

Para analisar como tem sido realizado o acolhimento institucional de crianças e adolescentes — considerando os critérios de brevidade e excepcionalidade e seus rebatimentos na garantia do direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes que se encontram acolhidos institucionalmente — optamos pela pesquisa documental realizada em 279 prontuários de crianças e adolescentes institucionalizados na instituição denominada “Lar

²³ Muito embora o programa Família Acolhedora já tenha regulamentação no âmbito do município de Florianópolis pela Lei nº 9.197 de 17 de janeiro de 2013, que institui o Programa Famílias Acolhedoras, ainda não temos nesta capital essa modalidade de acolhimento funcionando. O programa tem como característica o acolhimento em famílias pré-selecionadas e capacitadas por um período de tempo determinado, em vez de uma instituição de acolhimento em que a abordagem é coletiva. Com isso a criança pode ser atendida de forma individualizada nas suas necessidades, de forma integral, sem perder a convivência em família.

Nossa Senhora do Carmo”, local onde realizamos nosso estágio curricular supervisionado I e II.

Segundo Minayo (1993, p. 247), “o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, uma vez que a abordagem quantitativa atua em níveis da realidade, onde os dados se apresentam aos sentidos”. Os prontuários das crianças e adolescentes foram organizados por ano e em ordem alfabética e cada um seguiu a ordem cronológica dos acontecimentos para se ter o percurso do início ao fim do processo de institucionalização de cada criança e adolescente.

Em cada prontuário foram coletadas informações em uma planilha Excel (APÊNDICE A), que possibilitaram caracterizar o perfil das crianças e adolescentes institucionalizados, bem como agregar informações que permitam a análise referente aos princípios de brevidade e excepcionalidade. Entre as informações, buscamos a catalogação do nome, a idade, o sexo, a data de entrada (acolhimento na instituição) e a data do desligamento. Além disso, buscamos identificar os tipos de problemas sociais que têm levado ao acolhimento dessas crianças e adolescentes, além de quais encaminhamentos são dados após seu desligamento institucional.

As instituições de acolhimento institucional não estão soltas no espaço social: elas integram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Conforme veremos a seguir, contamos em Florianópolis com um número de instituições de acolhimento, sendo o Lar Nossa Senhora do Carmo uma delas.

Muito embora tenhamos trabalhado na sistematização e análise da totalidade de prontuários de crianças e adolescentes que estiveram acolhidos no espaço de 22 anos, não pretendemos estabelecer generalizações.

3.2 Lar Nossa Senhora do Carmo: breve contextualização

A pesquisa teve como unidade de análise empírica uma das instituições de acolhimento institucional integrantes das Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros (OSCO PAC). Fundada em 27 de novembro de 1980 e declarada como utilidade pública em 21 de maio de 1984, em razão do “trabalho com amparo às crianças e adolescentes, gestantes e aos idosos excluídos socialmente e economicamente do bairro Coqueiros” (RABELO, 1999, p. 16). No ano de 1994, a OSCOPAC criou a Casa Lar Nossa Senhora do Carmo, abrigo institucional para meninas e, em 1995, a Casa Lar São João da Cruz para abrigar meninos. Conforme Rabelo (1999),

Inicialmente a Casa Lar surgiu da experiência de duas moradoras da comunidade, que encarregadas de dinamizar a ação social da Paróquia de Coqueiros, desenvolveram uma experiência de atendimento a crianças e adolescentes da Via Expressa. Notando-se a carência da população, ou seja, as precárias condições de saúde, educação, moradia, etc., as duas moradoras do bairro e o padre da Paróquia Nossa Senhora do Carmo deram início à primeira Casa Lar na região de Coqueiros. Assim, em 1994, a Casa Lar Nossa Senhora do Carmo foi inaugurada para atender crianças e adolescentes do sexo feminino, na faixa etária de 7 a 12 anos, com capacidade para 10 meninas. A Casa Lar São João da Cruz foi inaugurada em 16 de fevereiro de 1995 (RABELO, 1999, p. 16-17).

Segundo o ofício número 30 do ano de 2011, consta que na reunião do dia 14 de abril de 2011 com membros da diretoria da OSCOPAC, coordenadora e assistente social das Casas Lares Nossa Senhora do Carmo (casa das meninas) e São João da Cruz (casa dos meninos), foi decidido encerrar o serviço da casa dos meninos, mudando a orientação em razão de dificuldades financeiras e demandas que não correspondiam ao atendimento da instituição, mudando o público-alvo e restringindo-se ao atendimento de meninas no Lar Nossa Senhora do Carmo. Com o reordenamento institucional,²⁴ foi necessário alterar o nome de Casa Lar Nossa Senhora do Carmo para Lar Nossa Senhora do Carmo, a fim de se adequar à nova nomenclatura na regulamentação estabelecida.

Atualmente a instituição integra a rede socioassistencial da Política Municipal de Assistência Social, sendo um serviço da Proteção Especial de Alta Complexidade, por se tratar de institucionalização de crianças e adolescentes (Acolhimento Institucional). Oferece seus serviços para a população infanto-juvenil de Florianópolis que se encontra com direitos ameaçados e violados, e foi institucionalizada por ordem judicial. É uma organização da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos, tendo seu registro no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)²⁵ e no Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS).²⁶

O Lar Nossa Senhora do Carmo atende atualmente meninas na faixa etária de quatro a 11 anos e 11 meses de idade e meninos que sejam irmãos das meninas, desde que na faixa

²⁴ Historicamente, quando a instituição surgiu em 1994, não havia nenhuma normatização em relação à nomenclatura. A partir da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais da Resolução nº 109/2009 e, como a instituição integrava a rede socioassistencial da PNAS, ela teve que sofrer uma readequação da nomenclatura, pois, como a casa atendia até 20 crianças, ela estava classificada como um serviço de Acolhimento Institucional na modalidade de abrigo institucional. As casas lar abrigam até 10 crianças ou adolescentes.

²⁵ Artigo 91. “As entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade” (ECA).

²⁶ A Resolução nº 16/2010 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) define os parâmetros nacionais para inscrição de entidades e organizações de assistência social, nos Conselhos de Assistência Social dos municípios. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dispõe em seu 9º artigo que o funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social.

etária de quatro a oito anos e 11 meses de idade. Os que estiverem acolhidos e ultrapassarem a idade continuarão até que se consiga o melhor encaminhamento, e a instituição se propõe em sua missão a contribuir na sua autonomia. Acolhe também meninas (os) com doença psiquiátrica e deficiência física (leve). Todas as crianças são encaminhadas, conforme dito anteriormente, por meio de decisão do Juizado da Infância e da Juventude ou pelo Conselho Tutelar, em casos emergenciais, desde que em 24 horas se dê ciência de seu encaminhamento ao juiz.

A Política de Assistência Social dá o ponto de ancoragem à materialização do direito à convivência familiar e comunitária. Contudo, por estar diretamente vinculada ao restabelecimento dos direitos violados, necessita da articulação intersetorial de demais políticas e serviços, de maneira a atender as demandas das crianças e adolescentes em serviço de Acolhimento Institucional. Assim, para atendê-los de forma integral, é fundamental trabalhar em rede com outros serviços da assistência, como CRAS/PAIF, CREAS/PAEFI, escolas e centros de saúde, entre outros, além das articulações nos contatos com demais serviços de outras políticas que demandarem atenção. Para que o trabalho funcione, as diversas instituições ligadas ao SGD são fundamentais para garantir efetivamente a promoção, a proteção e defesa da proteção integral das crianças e adolescentes.

O serviço social do Lar Nossa Senhora do Carmo existe desde o surgimento da instituição em 1994 e oferece à criança todo o suporte de que ela precisa, buscando o atendimento individualizado para que possa suprir de forma integral as necessidades de cada uma. Realiza o acompanhamento das famílias com entrevistas e visitas e os encaminhamentos necessários para projetos, psicólogos, pedagogos, psiquiatras ou para algum equipamento da assistência, saúde ou educação e o que for preciso tanto para as crianças e adolescentes quanto para suas famílias.

A missão institucional do Lar Nossa Senhora do Carmo visa proporcionar à criança e ao adolescente acolhidos um lugar onde se sintam protegidos e criem vínculos. Objetiva aproximá-los de sua realidade, oferecendo-lhes um ambiente acolhedor, salubre e que traga vivências significativas valorizando sua autonomia, seus gostos pessoais e suas individualidades, assegurando-lhes condições de participação na vida social e cultural da comunidade, enquanto necessitar desse local, conforme determinação da justiça, até que retorne para o convívio familiar e comunitário, adoção ou outro encaminhamento. Muito embora haja desafios e limites institucionais constantes e diários, a instituição tem procurado superá-los a partir de suas práticas institucionais.

3.3 O acolhimento institucional e as crianças e adolescentes

Há no Brasil, segundo dados do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),²⁷ 4.102 instituições de acolhimento. Em Santa Catarina, são 215, representando 5,2% do total no Brasil, e em Florianópolis são 10 instituições de acolhimento institucional, representando 4,7% do total no estado. Do total de vagas disponibilizadas nas instituições de acolhimento em 2016, 75% (120) encontram-se ocupadas.

Em Florianópolis, as instituições de acolhimento estão divididas em duas modalidades: quatro Casas Lares e seis abrigos. Em relação à responsabilidade legal, apenas duas são governamentais, sendo uma na modalidade de casa lar, atendendo exclusivamente meninos, e uma de abrigo institucional, atendendo exclusivamente meninas. Das instituições da sociedade civil (não governamentais), apenas uma atende exclusivamente meninos, as demais atendem ambos os sexos. Ainda em relação às não governamentais, cinco (62,5%) delas estão na modalidade de abrigo, sendo três (60%) com faixa etária de zero a seis anos de idade (TABELA 1)

TABELA 1 — Entidades de Acolhimento Institucional em Florianópolis - 2016²⁸

Instituições	Sexo	Faixa etária	Vagas	Total de ocupação (*)	%
Abrigo da PMF (Coqueiros)	Feminino	7 a 17 anos	20	15	75
Casa de Acolhimento da PMF (Jardim Atlântico)	Masculino	12 a 17 anos	10	07	70
Ação Social Missão Casa lar Emaús	Masculino	6 a 11 anos e 11 meses	10	08	80
Casa de Acolhimento Darcy Vitória de Brito	Feminino e masculino	6 a 17 anos	20	16	80
Casa lar Luz do Caminho	Feminino e masculino	0 a 4 anos e 11 meses	10	10	100
Casa lar Semente Viva	Feminino e masculino	2 anos a 11 anos e 11 meses	10	10	100
Lar Recanto do Carinho	Feminino e masculino	0 a 6 anos	20	12	60
Lar São Vicente de Paulo	Feminino e masculino	0 a 6 anos	20	19	95
SERTE (Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação)	Feminino e masculino	0 a 6 anos	20	7	35
Lar Nossa Senhora do Carmo *	Masculino	4 a 8 anos e 11 meses	20	16	80
	Feminino	4 a 11 anos e 11 meses			
Total			160	120	75

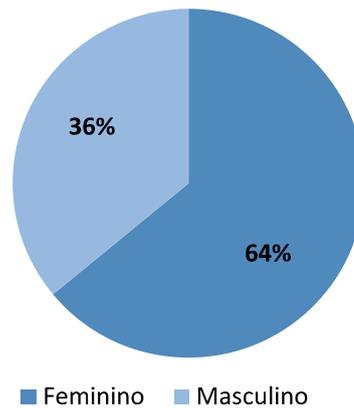
Fonte: Oficial da Infância e Juventude. Elaboração própria (2016).

²⁷ Dados acessados em 27/10/2016, nos relatórios de Quantidade de Entidades de Acolhimento por Estado e Quantidade de Acolhidos por Estado em <www.cnj.jus.br/cnca/publico>.

²⁸ Conforme dito anteriormente, os meninos são acolhidos somente em caso de grupos de irmãos.

Conforme apresentado na seção 3.2, a instituição Lar Nossa Senhora do Carmo, unidade de análise empírica neste estudo, iniciou suas atividades em 1994, já na vigência do ECA. Entre 1994 e 2015, a instituição acolheu 279 crianças e adolescentes, sendo 178 meninas e 101 meninos (GRÁFICO 1).

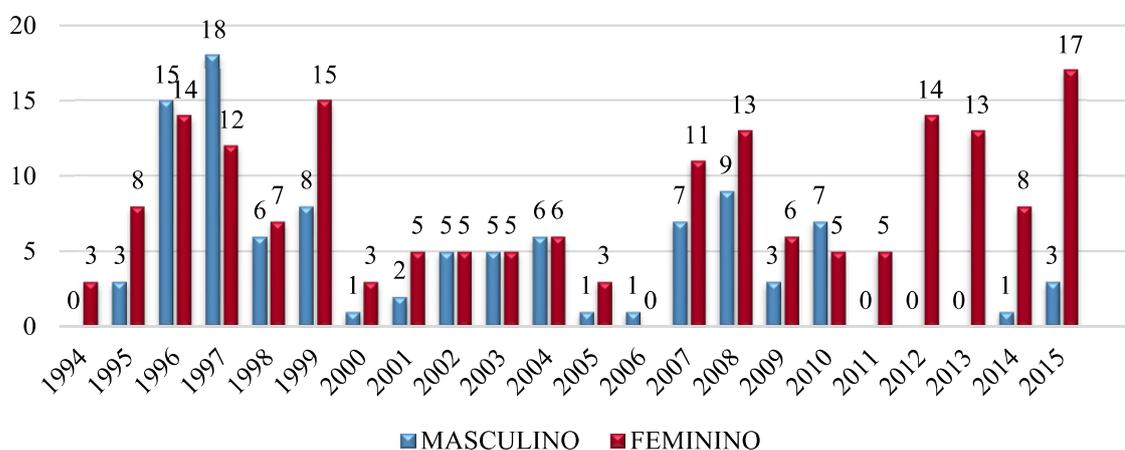
GRÁFICO 1 — Crianças e adolescentes acolhidos de 1994 a 2015



Fonte: Elaboração própria (2016).

Em 1995 foi aberta a casa dos meninos, funcionando até 2011. Nesse período de funcionamento do atendimento masculino e também feminino, somente nos anos de 1996 e 1997 os meninos tinham maior quantitativo. Nos demais anos em que ambos os sexos foram atendidos, as meninas sempre eram em maior número. Após o fechamento do atendimento masculino, eles ainda permaneceram nas estatísticas da instituição, não só porque aceitava os irmãos, mas também com os meninos que não conseguiram dar encaminhamentos imediatos. (GRÁFICO 2).

GRÁFICO 2 — Crianças e adolescentes acolhidos — por sexo e ano (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

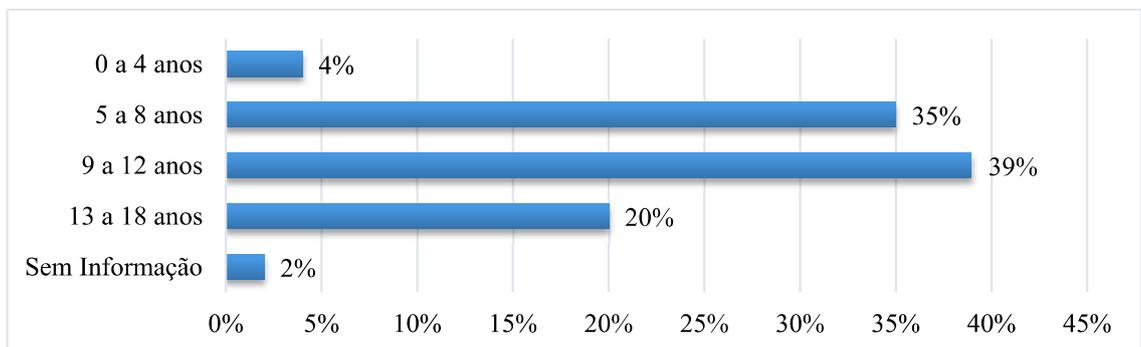
Em relação à faixa etária, verificamos que o maior quantitativo de crianças e adolescentes estava entre nove e 12 anos, representando 39%, seguidos da faixa entre cinco e oito anos, e juntas totalizam 74% do total de acolhidos entre 1994 e 2015. Conforme tabela 1, considerando que a faixa etária para admissão de crianças na instituição é de quatro a 11 anos e 11 meses, os dados sugerem que as crianças e adolescentes que permanecem por longo tempo na instituição representam 20% (TABELA 2 e GRÁFICO 3). Cabe ressaltar que a instituição ao longo da sua existência não manteve a mesma faixa etária.

TABELA 2 — Crianças e adolescentes acolhidos: por faixa etária de 1994 a 2015

Idade	quantitativo	%
0 a 4 anos	12	4%
5 a 8 anos	98	35%
9 a 12 anos	109	39%
13 a 18 anos	54	20%
Sem Informação	6	2%
Total	279	100%

Fonte: Elaboração própria (2016).

GRÁFICO 3 — Crianças e adolescentes acolhidos: por faixa etária (1994 a 2015)



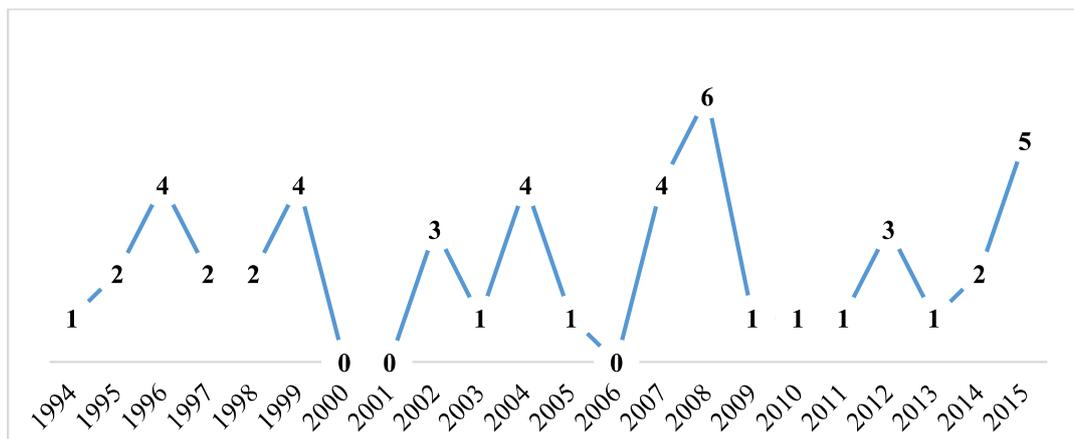
Fonte: Elaboração própria (2016).

Muito embora o ECA (BRASIL, 1990) e, mais recentemente, a Lei nº 12.010/2009 (BRASIL, 2009c) definam que os irmãos fiquem juntos em caso de acolhimento institucional, as instituições ainda fazem separações de sexo e idade em razão de limites e critérios institucionais que cada uma possui para admissão dessas crianças e adolescentes. Os dados sugerem que as instituições de Florianópolis têm separado as crianças por idade e sexo, e com isso acaba sendo preciso separar irmãos. Conforme explicitado anteriormente, a instituição pesquisada tem o cuidado de preservar o vínculo entre os irmãos, mesmo tendo restringido seu

atendimento para meninas de quatro a 11 anos e 11 meses de idade, conforme veremos a seguir. A instituição aceita grupos de irmãos, desde que cumprido o critério de idade definido por ela (TABELA 1). As instituições em geral, inclusive a pesquisada, procuram assegurar a convivência entre irmãos por meio de visitas proporcionadas entre as instituições.

Em relação à preservação do grupo de irmãos, nos casos de acolhimento institucional, conforme preceituam os marcos regulatórios brasileiros, os dados coletados trazem questões importantes. Muito embora a instituição tenha encerrado o atendimento masculino em 2011, por razões já descritas na seção 3.2, ela se manteve aberta para casos de grupos de irmãos (GRÁFICO 4).

GRÁFICO 4 — Crianças e adolescentes acolhidos: segundo grupo de irmãos (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Entre 1994 e 2015, a instituição acolheu 48 grupos de irmãos, sendo eles: 36 com grupos de dois irmãos, oito grupos com três irmãos, dois com grupos de quatro irmãos e dois com grupos de cinco irmãos. Os dados ainda apontam que, nos 22 anos de atendimento, somente nos anos de 2000, 2001 e 2006 não houve grupo de irmãos, chegando a ter no ano de 2008 até seis grupos de irmãos. Esse dado reforça, primeiro, que a instituição busca assegurar o convívio familiar mantendo grupos de irmãos (mesmo que os restringindo por faixa etária) e, segundo, que a violação de direitos contra criança e adolescente, quando a família possui mais de um filho, ela (a violação) é estendida às demais crianças e adolescentes da mesma família.

Segundo o artigo 92 do ECA (BRASIL, 1990), os documentos: Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006a) e as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para

Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009a) são responsabilidade das instituições que ofertam o serviço de acolhimento institucional tanto a promoção, a preservação e o fortalecimento dos vínculos e a reintegração familiar quanto também o não desmembramento de grupos de irmãos. Os irmãos serão separados somente quando o vínculo for contrário ao interesse da criança ou adolescente ou quando estiverem em risco de violência: “[...] é particularmente importante preservar e fortalecer vínculos fraternos e de parentesco, o que pode contribuir para a formação de suas identidades, para a preservação de suas histórias de vida e de sua referência familiar” (ASSIS, 2013, p. 100).

Uma importante função do abrigo institucional é fortalecer a capacidade protetiva das famílias para que seus membros se protejam entre si. Incentivar o estreitamento de vínculos entre irmãos acolhidos tem se mostrado um recurso importante [...]. No entanto, é comum nas instituições não se cuidar dos vínculos entre as crianças e entre irmãos. Estes são separados com a divisão dos grupos por sexo ou por idade. Alguns irmãos, durante o acolhimento, não desenvolvem nenhuma aproximação ou perdem os vínculos que tinham e não se reconhecem mais como irmãos (GULASSA, 2010, p. 67).

Em relação à permanência na instituição de acolhimento, a legislação (ECA e Lei nº 12.010/2009) estipula como tempo máximo dois anos, “salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária” (BRASIL, 2009c) (TABELA 3 e GRÁFICO 5).

Ao analisarmos os dados, verificamos um aspecto importante em relação ao tempo de permanência na instituição. Nos anos de 1997 e 2015, tínhamos, respectivamente, 18 e 20 crianças e adolescentes acolhidos (Gráfico 2). Nesses mesmo anos o tempo de permanência na instituição foi de 718 (1997) e 411 (2015). Os dados sugerem uma redução de 42,7% no tempo de permanência das crianças e adolescentes, o que pode sugerir maior eficiência em relação ao cumprimento do princípio de brevidade, conforme prevê a legislação (Tabela 3).

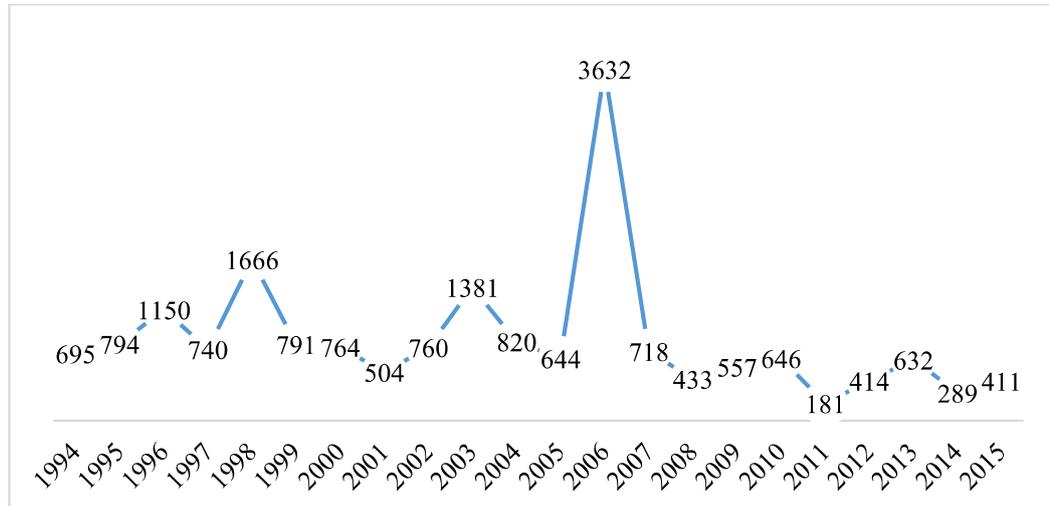
Ainda em relação ao tempo de permanência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional dos anos de 1994 ao ano 2015, 23,3% de crianças e adolescentes ficaram na instituição pelo período de até seis meses; 14,3% de seis meses a um ano; 18,3% entre um ano e dois anos; 6,7% de dois a três anos; 7,2% entre três e cinco anos; 3,2% entre os cinco e sete anos; 4,7% entre sete e 10 anos; acima de 10 anos, um acolhido (0,4%) e 21,9% sem informações de tempo de permanência na instituição (Gráfico 5).

TABELA 3 — Crianças e adolescentes acolhidos segundo tempo de permanência (1994 a 2015)

ANO	MÉDIA DOS DIAS
1994	695
1995	794
1996	1150
1997	740
1998	1666
1999	791
2000	764
2001	504
2002	760
2003	1381
2004	820
2005	644
2006	3632
2007	718
2008	433
2009	557
2010	646
2011	181
2012	414
2013	632
2014	289
2015	411
Média Total	846

Fonte: Elaboração própria (2016).

GRÁFICO 5 — Média por ano do tempo de acolhimento de crianças e adolescentes (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

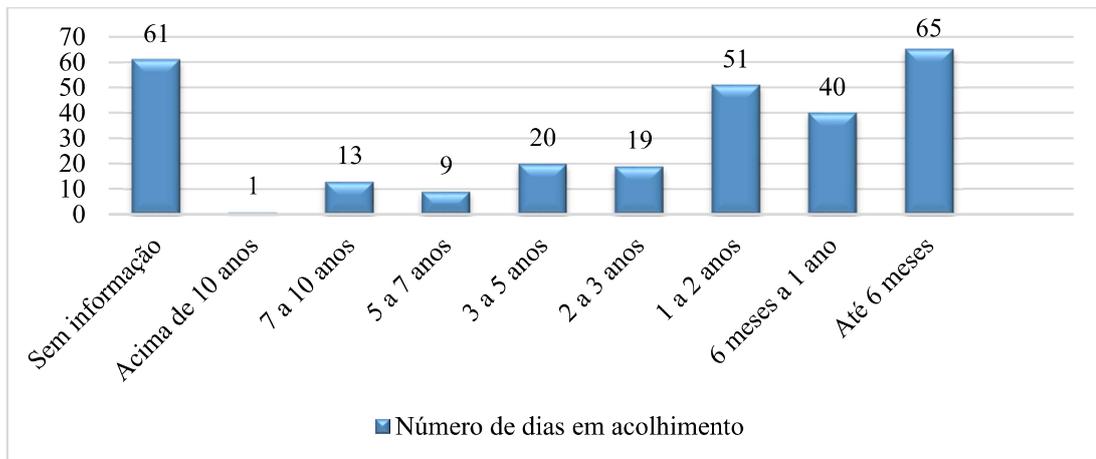
Ao considerarmos a relação entre grupo de irmãos e tempo de permanência nos anos em que a instituição teve em média 10 crianças e adolescentes em acolhimento, alguns aspectos nos chamam atenção. Nos anos de 1995 e 1998, quando a instituição possuía dois grupos de irmãos acolhidos, houve um aumento significativo (109,8%) no tempo médio de permanência de crianças e adolescentes registrados na instituição entre esses anos. Já entre os anos de 2002 e 2012, quando a instituição registrou três grupos de irmãos acolhidos, houve uma queda de 45,5% nesse tempo de permanência. A mesma queda foi registrada entre 2003 e 2013, quando a instituição tinha apenas um grupo de irmãos em acolhimento. Muito embora tenhamos verificado até o ano de 2007 uma frequência de maior tempo de permanência nos anos (1996, 1997, 1999 e 2007), em que a instituição registrava maior número de grupos de irmãos acolhidos (4), não podemos afirmar que haja uma relação direta entre essas duas variáveis. A análise a partir do princípio da excepcionalidade (que será abordado no capítulo seguinte) talvez nos aponte aspectos interessantes em relação à motivação do acolhimento e tempo de permanência de crianças e adolescentes em acolhimento (TABELA 4).

TABELA 4 — Tempo de permanência em acolhimento: por ano e grupos de irmãos

Ano	Total de crianças e adolescentes acolhidos	Tempo médio de permanência	Total de grupos de irmãos
1994	3	695	1
1995	11	794	2
1996	29	1150	4
1997	30	740	4
1998	13	1666	2
1999	23	791	4
2002	10	760	3
2003	10	1381	1
2004	12	557	1
2005	4	644	1
2007	18	718	4
2008	22	432	6
2009	9	557	1
2010	12	646	1
2011	5	181	1
2012	14	414	3
2013	13	632	1
2014	9	289	2
2015	20	411	5

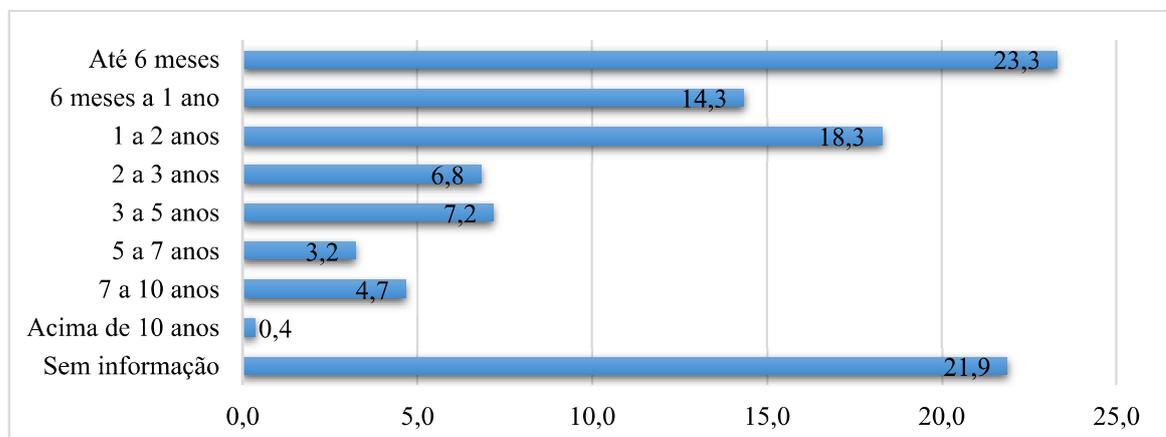
Fonte: Elaboração própria (2016).

Ainda em relação ao tempo de permanência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional dos anos de 1994 ao ano 2015, 23,3% de crianças e adolescentes ficaram na instituição pelo período de até seis meses; 14,3%, de seis meses a um ano; 18,3%, entre um ano e dois anos; 6,7%, de dois a três anos; 7,2%, entre três e cinco anos; 3,2%, entre os cinco e sete anos; 4,7%, entre sete e 10 anos; acima de 10 anos, um acolhido (0,4%) e 21,9%, sem informações de tempo de permanência na instituição (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6 — Crianças e adolescentes por tempo de acolhimento (1994 a 2015)

Fonte: Elaboração própria (2016).

O quantitativo de crianças e adolescentes que ficaram até dois anos foi de 156, equivalendo a 56% do total de acolhidos. Desse total 67,3% permaneceram até um ano em acolhimento, e 22% ultrapassaram dois anos de permanência durante os anos pesquisados. Percebe-se um avanço, sendo que, desde o ano de 2007, a média por ano não ultrapassou os dois anos (1,4 anos) estabelecidos como limites do tempo para a criança e o adolescente ficarem em acolhimento institucional, o que pode representar mudanças vindas a partir do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, de 2006, tendo em vista que, a partir dessa data, a temática da convivência familiar e comunitária e o reordenamento dos abrigos ganharam maior visibilidade na cena pública. Contudo, ainda é preocupante o fato de que ainda temos 22 crianças que permanecem além do tempo exigido por lei (GRÁFICO 7).

GRÁFICO 7 — Proporção de crianças e adolescentes por tempo de acolhimento

Fonte: Elaboração própria (2016).

Outro número expressivo que a pesquisa apontou é o número de crianças — 63 (22%) — cujas informações sobre tempo de permanência não constavam nos registros dos prontuários. Em se tratando de temática tão importante, a ausência de informações traz problemas sérios, pois torna invisível a problemática da permanência prolongada, o que acaba por violar o direito da criança e do adolescente. Assim, os 22% de crianças e adolescentes que permaneceram por mais de dois anos podem (ou não) estar subnotificados.

A qualidade dos registros das informações nas instituições de maneira geral deixa muito a desejar. É urgente que haja registros sistemáticos, já que, além de fazerem parte dos processos de trabalho nas instituições, são garantia de direitos. Quanto mais completas forem as informações envolvendo a institucionalização das crianças e adolescentes acolhidos, melhores serão as possibilidades de se identificarem situações que venham a ferir sua garantia de direitos.

Segundo dados do Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento (ASSIS; FARIAS, 2013), a média do tempo de acolhimento para crianças e adolescentes nas instituições de 11 a 20 anos de existência é de 25 meses. Considerando que a instituição pesquisada nesse TCC possui 22 anos de existência, a média de permanência ultrapassa a média nacional, com 28 meses (846 dias / 30 dias = 28 meses). Contudo, os dados também apontam que, desde 2007, a instituição vem apresentando uma redução na média do tempo de permanência de crianças e adolescentes, não ultrapassando os dois anos exigidos por Lei.

A brevidade e a excepcionalidade de crianças e adolescentes institucionalizados devem ser as diretrizes centrais da organização e gestão do atendimento nas instituições de acolhimento institucional, pois o tempo da criança é diferente do tempo do adulto. Contudo, há um tempo que se estende até o retorno da criança ao convívio familiar ou a decisão para adoção. Para a criança, quanto mais tempo institucionalizada, maiores serão as marcas da rejeição. O tempo é a singularidade de cada história. É muito difícil equilibrar o tempo da criança e o tempo da família.

Durante o processo de leitura de cada prontuário, foi possível percorrer a história de cada criança, desde sua entrada até seu desligamento na instituição. Nós nos perguntávamos o porquê de tanta espera para uma decisão por parte da rede do SGD. As morosidades nos encaminhamentos trazem como consequência a diminuição de alternativas, pois, quando se decidia por algum encaminhamento, as opções para a criança eram mínimas.

A história é uma narrativa a partir dos registros da memória. A memória é o que se retém na mente como resultado das próprias experiências, A memória é seletiva. Só se retém o que foi marcante. A memória e a história mantêm a continuidade de uma pessoa ou instituição garantindo sua identidade. Quem perde a memória perde a identidade. A identidade é a memória que cada um tem como continuidade de si próprio (GULASSA, 2010, p. 17).

Crianças e adolescentes estão em processo de desenvolvimento no momento da construção do sujeito que, por si só, já tem suas questões próprias de fragilidade e também de potencialidades. Eles deveriam ser cuidados e amados por suas famílias, contudo a violação de direitos é uma realidade e, quando isso acontece, é preciso que seja garantida sua segurança, sendo necessário um serviço de acolhimento institucional como estratégia para protegê-los. Não se pode esquecer que é fundamental o trabalho com as famílias, contribuindo na restauração e no fortalecimento dos vínculos, pois é nelas o seu lugar. Portanto, o tempo é um fator importante: mesmo considerando o tamanho do problema, o caráter da provisoriedade e excepcionalidade, deve ser perseguido pelas instituições.

Os serviços de acolhimento institucional têm um papel social a exercer e precisam apresentar uma “proposta consistente de educação e ação social” (GULASSA, 2010, p. 10).

O ECA — e os demais marcos normativos e regulatórios brasileiros que surgiram após legislação infraconstitucional — estabeleceu a importância de brevidade e excepcionalidade para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Na leitura dos prontuários e sistematização dos dados, eles sugerem uma diminuição ano a ano no tempo de permanência de crianças e adolescentes em acolhimento, sobretudo a partir de 2007, e a existência de acolhimento de grupo de irmãos, muito embora a instituição tenha definido atender apenas meninas e limitar a idade de recebimento dessas crianças que necessitam de acolhimento junto com os demais irmãos.

No capítulo seguinte, faremos o exercício de analisar o acolhimento a partir do critério de excepcionalidade procurando compreender qual o destino dado às crianças e adolescentes que permaneceram em acolhimento por terem seus direitos violados.

4 A EXCEPCIONALIDADE NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

O acolhimento institucional deve ser uma medida provisória e excepcional com objetivo de reintegração familiar. Isso significa que todos os esforços devem ser para que a criança ou adolescente sejam mantidos na família e, apenas quando não for possível, que sejam encaminhados para família substituta. A excepcionalidade da medida quer dizer que somente serão acolhidos quando todas as outras alternativas forem esgotadas, como diz o artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990).

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98,²⁹ a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I. encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II. orientação, apoio e acompanhamento temporários; III. matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV. inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V. requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI. inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII. acolhimento institucional; VIII. inclusão em programa de acolhimento familiar; IX. colocação em família substituta (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, abordaremos neste capítulo a excepcionalidade da medida de proteção — acolhimento institucional — e faremos a discussão, a partir dos dados empíricos, em relação às motivações que levaram crianças e adolescentes a serem abrigados na instituição de acolhimento.

Cabe reforçar que não havia até o presente momento nenhuma forma acadêmico-científica de organização das informações, sistematização e análise dos dados sobre o acolhimento institucional nessa instituição. O desafio proposto neste trabalho de conclusão de curso é um exercício exploratório de sistematização numa perspectiva histórica e longitudinal, tendo em vista que a existência dessa instituição é datada de quase o mesmo tempo de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ou seja, apenas quatro anos separam a nova doutrina da proteção integral do início do trabalho desenvolvido pela instituição que se constituiu em unidade de análise empírica.

²⁹ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta (BRASIL, 1990).

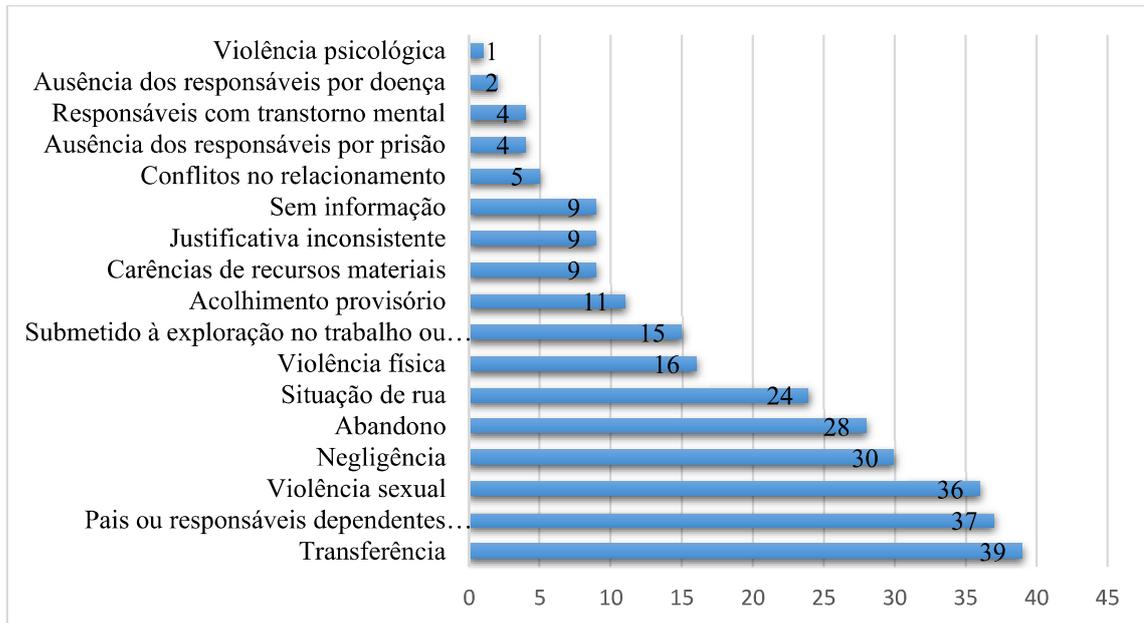
4.1. As motivações do acolhimento institucional: “direitos humanos cassados de crianças e adolescentes”

Entre os anos de 1994 e 2015, problemas envolvendo dependência química dos pais, violências (sexual, física e psicológica), negligência e abandono foram responsáveis por 55,1% dos acolhimentos institucionais. Do total das motivações nesse período que levaram ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, as três maiores incidências referem-se à dependência química dos pais, à violência sexual e à negligência (TABELA 5 e GRÁFICO 8).

TABELA 5 — Motivos de acolhimento institucional (1994 a 2015)

Motivos de acolhimento	Crianças e adolescentes	%
Transferência	39	14,0
Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoólicos	37	13,3
Violência sexual	36	12,9
Negligência	30	12,8
Abandono	28	10,0
Situação de rua	24	8,6
Violência física	16	5,7
Exploração pelo trabalho ou mendicância	15	5,4
Acolhimento provisório	11	3,9
Carências de recursos materiais	9	3,2
Justificativa inconsistente	9	3,2
Sem informação	9	3,2
Conflitos no relacionamento	5	1,8
Ausência dos responsáveis por prisão	4	1,4
Responsáveis com transtorno mental	4	1,4
Ausência dos responsáveis por doença	2	0,7
Violência psicológica	1	0,4
Total	279	100 %

Fonte: Elaboração própria (2016).

GRÁFICO 8 — Crianças e adolescentes acolhidos, segundo motivação (1994 a 2015)

Fonte: Elaboração própria (2016).

4.1.1 O acolhimento fundado nas formas de violências

O processo de vitimação de milhares de crianças e adolescentes é provocado pela violência estrutural — produzida pelas sociedades capitalistas desiguais. “Trata-se de crianças vitimadas pela fome, pela ausência de abrigo ou por habitação precária, por falta de escolas, pela exposição de toda a sorte de doenças infecto-contagiosas, por inexistência de saneamento básico” (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 14).

[...] violência estrutural, aquela que incide sobre a condição de vida das crianças e adolescentes, a partir de decisões histórico-econômicas e sociais, tornando vulnerável o seu crescimento e desenvolvimento. Por ter um caráter de perenidade e se apresentar sem a intervenção imediata dos indivíduos, essa forma de violência aparece “naturalizada” como se não houvesse nela a ação de sujeitos políticos (MINAYO, 2001, p. 93).

Essa violência — fruto da engrenagem social, econômica e política — resulta em milhares de crianças e adolescentes abandonados no Brasil, causando no imaginário social um “mal-estar de menor intensidade” (MINAYO, 2001, p. 14). A violência estrutural, muito embora tenha consequências concretas, é uma forma de violência abstrata. Já o fenômeno da vitimização, “ao contrário apresenta-se às pessoas de forma concreta” (MINAYO, 2001, p. 14):

Trata-se do pai que seduziu a filha de 8 anos, com ela mantendo relações sexuais durante anos até que com 14 ou 15 anos de idade a garota engravida. Trata-se do velhote de mais de 60 anos que, a preços módicos, usa sexualmente do office-boy da empresa em que trabalha. Trata-se da senhora de mais de 70 anos, estuprada pelo jovem que assaltou sua residência (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 14).

Contudo, advertem as autoras, que tanto o processo de vitimação quanto o de vitimização “têm raízes numa ordem social iníqua, na qual as relações sociais são permeadas pelo poder” (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 14).

Além disso, a violência estrutural “não é a única forma de fabricar crianças-vítimas” (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 35). Segundo as autoras, esse estado de violência contra as crianças e diferentes tipos de violências interpessoais não acontecem de forma isolada e pontual. A “vitimização não é um fenômeno isolado, mas sim um processo que se prolonga às vezes por anos, a vítima passa a viver em uma situação típica de estado de sítio, em que sua liberdade [...] é inteiramente cerceada” (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 35). E complementam afirmando que essa liberdade somente poderá ser resgatada quando “se tornar pública a violência privada de que foi vítima...” (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 35).

Segundo Guerra (1996), Assis (1994), Deslandes (1994) *apud* Minayo (2001),

[...] a violência contra a criança e o adolescente é todo ato ou omissão cometidos por pais, parentes, outras pessoas e instituições, capazes de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima. Implica, de um lado, numa transgressão no poder/dever de proteção do adulto e da sociedade em geral; e de outro, numa coisificação da infância. Isto é, numa negação do direito que crianças e adolescentes têm de serem tratados como sujeitos e pessoas em condições especiais de crescimento e desenvolvimento (GUERRA, 1996; ASSIS, 1994; DESLANDES, 1994 *apud* MINAYO, 2001, p. 92).

Azevedo e Guerra (1989) apontam com muita propriedade que a violência interpessoal (do adulto contra a criança) constitui uma transgressão do poder disciplinador do adulto o que, segundo as autoras, exige que as vítimas sejam de certa forma “cúmplices”, num “pacto de silêncio”. Essa situação por si já causa danos de ordem psicológica, pois aquele que, para a criança, é referência de proteção, afeto e cuidado está agindo de forma dominadora sobre elas, causando sentimentos confusos de culpa, medo. As autoras complementam dizendo que

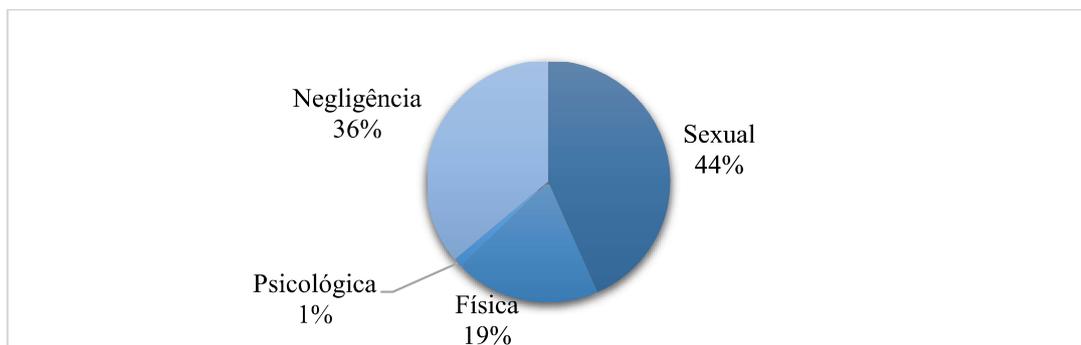
O abuso-vitimização de crianças, consiste, pois num processo de completa objetualização destas, isto é, de sua redução à condição de objeto de maus-tratos. Tal como no caso de vitimização, há várias maneiras de maltratar uma criança, de abusar de sua condição, de domesticá-la (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 35).

A violência interpessoal se mostra de várias formas e acontece em todos os espaços da sociedade: nas famílias, nas escolas, nas comunidades, nas ruas. É difícil estabelecer uma linha divisória entre uma violência e outra. Não há apenas uma forma de violência, elas são violências associadas, contudo, a partir da análise da documentação, dos relatórios que constam nos prontuários das crianças e adolescentes, procedemos à análise das formas de violências mencionadas nos documentos que atestam as motivações para a separação dessas crianças e adolescentes do âmbito familiar, sendo colocados em acolhimento institucional.

Conforme Guerra e Azevedo (1989, p. 36), “A literatura registra três formas privilegiadas de abuso-vitimização: a física, a psicológica e a sexual. Cada uma delas envolve problemas conceituais específicos”. Quando uma criança ou adolescente é vítima de violência (física, negligência, sexual e psicológica), ela nunca vem isolada, muito pelo contrário, normalmente ela é impetrada de forma cumulativa a outras violências contra as crianças e adolescentes, como, por exemplo: a violência sexual vem associada à violência psicológica e também, em certos casos, à violência física, o que agrava ainda mais a condição de vítima de violência sofrida pelas crianças e adolescentes (GRÁFICO 9).

Muito embora as autoras incluam no abuso-vitimização física a negligência, “Aqui se inclui tanto o abuso físico propriamente dito quanto a negligência, definida por alguns como ‘forma insidiosa de maus-tratos’” (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 36), optamos por separar os dados referentes aos casos de acolhimento em violência física e negligência. Mas, se considerarmos a negligência como uma forma de violência física, ela representa 55% (46) do total dos acolhimentos de crianças e adolescentes por violências.

GRÁFICO 9 — Proporção das modalidades de violências (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Segundo dados da pesquisa, do total de crianças e adolescentes (279) que foram acolhidos institucionalmente entre 1994 e 2015, 83 (30%) tinham como motivações as diferentes formas de violências, dentre elas: 36 (44%) violência sexual; 30 (36%) negligência; 16 (19%) violência física e 1 (1%) violência psicológica. Conforme mencionamos anteriormente, sustentados em autores que reforçam o pensamento sobre as formas de violências na história social da criança, a violência é uma forma assimétrica de relação entre adulto e criança. São, conforme Guerra e Azevedo (1989, p. 35) “relações hierárquicas, adultocêntricas, porque assentadas no pressuposto do poder do adulto (maior idade) sobre a criança ou adolescente (menor idade). A vitimização acontece quando da exacerbação desse

padrão, pressupondo assim o abuso como ação desse adulto sobre a criança criando danos físicos ou psicológicos.

Sabe-se também que a violência psicológica é muito difícil de ser identificada. Ela praticamente perpassa todas as formas de violência.

A violência psicológica, também denominada tortura psicológica, que ocorre quando os adultos sistematicamente depreciam as crianças, bloqueiam seus esforços de autoestima e realização, ou as ameaçam de abandono e crueldade. Trata-se de um tipo de relação muito pouco estudado entre nós, mas que tem um efeito muito perverso no desenvolvimento infanto-juvenil (MINAYO, 2001, p. 97).

Além disso, as instituições carecem de qualificação nos processos de registros das informações de maneira a serem os mais fiéis possíveis em relação à realidade apresentada em documentos e relatos institucionais. Assim, os dados sobre os possíveis casos de violência psicológica acabam muitas vezes por serem subnotificados, não permitindo, dessa forma, maior publicização e problematização dos efeitos e danos psicológicos causados na vida de crianças e adolescentes que possuem seus direitos cassados em razão de serem submetidos a processo de violação de direitos (GRÁFICOS 8 e 9).

A partir de bases empíricas de acompanhamentos de casos de violência sexual cometida contra crianças e adolescentes, estudos e discussões em instituições públicas apontam que, em sua grande maioria, ela **não** vem seguida do uso da força e da violência física, como supõe o senso comum: ela acontece em sua maioria em uma relação de consaguinidade entre o adulto e a criança ou pessoas que integram a rede de relações familiares (como veremos mais adiante, padrastros e pais são os maiores agressores em violência sexual, representando 72% do total de agressores), envolvendo um jogo de sedução e uso dessa relação familiar como forma de cometer a violência, o que acaba por trazer danos psicológicos significativos na vida dos vitimizados.

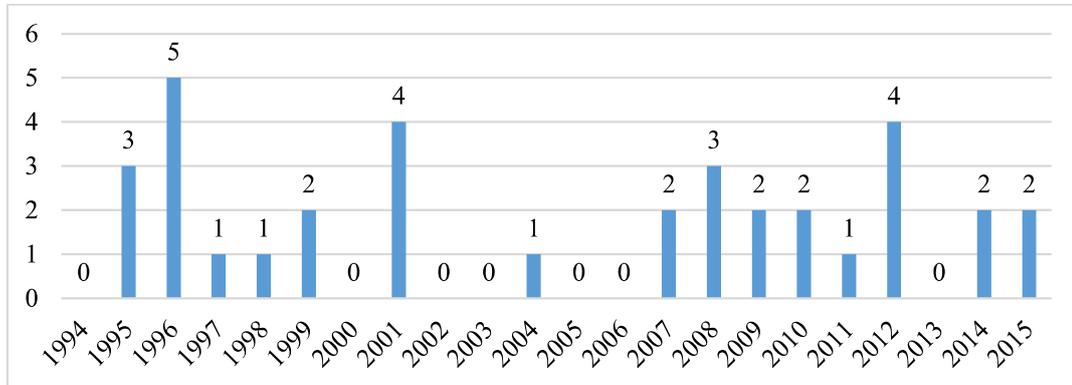
Sobre a violência sexual, Guerra (2004) afirma que:

Configura-se como todo ato ou jogo sexual, relação hétero ou homossexual, entre um ou mais adultos e uma criança ou adolescente, tendo por finalidade estimular sexualmente uma criança ou adolescente ou utilizá-los para obter uma estimulação sexual sobre sua pessoa ou outra pessoa. Ressalte-se que em ocorrências desse tipo a criança é sempre VÍTIMA e não poderá ser transformada em RÉ. A intenção do processo de violência sexual é sempre o prazer (direto ou indireto) do adulto, sendo que o mecanismo que possibilita a participação da criança é a coerção exercida pelo adulto, coerção esta que tem suas raízes no padrão adultocêntrico de relações adulto-criança, vigente em nossa sociedade. A violência sexual doméstica é uma forma de erosão da infância (GUERRA, 2004, p. 1).

Os dados apontam que, entre 1994 e 2015, somente nos anos de 1994, 2000, 2002, 2003, 2005, 2006 e 2013 a instituição não recebeu crianças e adolescentes vítimas de violência

sexual, ou seja, nesses 22 anos, em 15 deles há ocorrências sistemáticas de acolhimento por esse motivo (GRÁFICO 10).

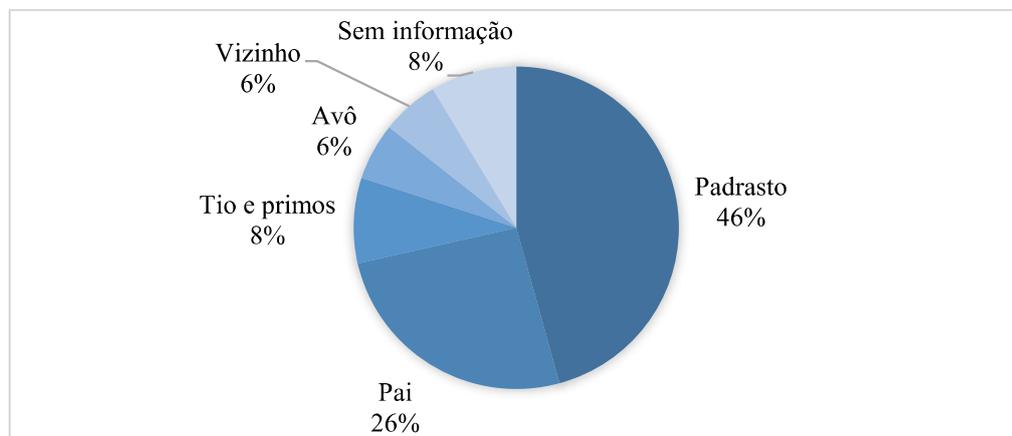
GRÁFICO 10 — Crianças e adolescentes acolhidos por violência sexual (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Os anos de 1996, 2001 e 2012 apresentaram os maiores índices de crianças e adolescentes acolhidos por motivo de violência sexual (35). Do total dos agressores, a maioria (16) era de padrastos, seguidos de pais (9), ou seja, genitores e/ou responsáveis, que deveriam proteger as crianças e adolescentes, são seus maiores abusadores, representando 72% do total de agressores de violência sexual. Além disso, houve registro de tio e primos (3) e avôs (2), o que representa 86% de violência intrafamiliar, e somente 6% foram cometidos por pessoas externas ao núcleo familiar (GRAFICO 11).

GRÁFICO 11 — Incidência dos agressores, segundo violência sexual (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Os dados — muito embora se refiram apenas a uma instituição de acolhimento — reforçam a tese de outros estudos e pesquisas já realizados, em que os abusos sexuais contra crianças e adolescentes são cometidos por alguém da família ou próximo: “[...] estudo demonstra que a violência sexual exercida contra as crianças dentre de suas famílias representa 25% dos casos, enquanto 66% são exercidas por pessoas conhecidas das crianças, entre as quais as outras crianças, e 10 % são por desconhecidos” (GABEL, 1997, p. 10).

Ainda sobre a violência sexual, as autoras Azevedo e Guerra (1989, p. 43) asseveram que “já há suficiente evidência empírica para suportar a afirmação de que não há nenhuma etnia, nenhum credo religioso, nenhuma classe social que esteja imune a sua ocorrência” e que “embora não se restrinja ao lar, tem nele sua origem e sua ecologia privilegiada”.

O abuso sexual deve ser compreendido como um ato que se circunscreve entre uma multiplicidade de condutas aparentemente “insignificantes”, que vão desde um simples manuseio até práticas sexuais, impostas e não consentidas, incluindo ou não a penetração coital, como, por exemplo, atos humilhantes como penetração de objetos, sadomasoquismo, etc. Dessa forma, o “abuso sexual” é o envolvimento de uma criança imatura em seu desenvolvimento em atividades sexuais que ela não compreende verdadeiramente, e para as quais não está apta de dar o seu consentimento informado, ou que violam os tabus sociais e familiares (VERONESE; COSTA, 2006, p. 111).

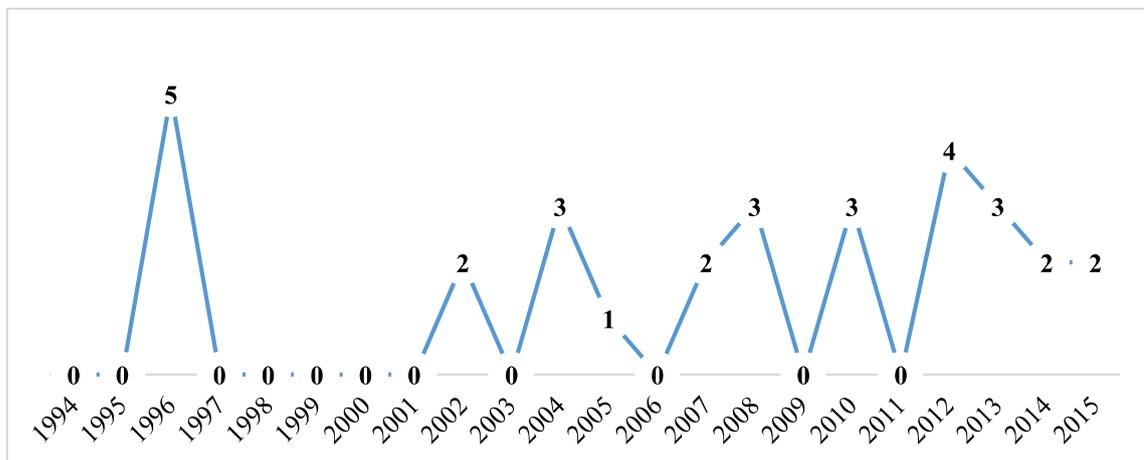
É certo que cada criança que sofreu violência sexual processa e supera o trauma dessa violência de forma particular, muitas vezes, conforme o apoio e ajuda técnica, institucional e familiar (quando é possível) que recebe. Contudo, a partir de algumas falas, em conversas informais com pessoas adultas que viveram essa experiência na infância, é possível afirmar que a criança que sofre violência sexual tem sua infância roubada, perdendo assim a beleza e o encantamento proporcionado pela própria fase de descoberta. Segundo um depoimento, “a infância praticamente morre, a vida e a beleza perdem o encantamento. As cores da vida mudam.” Depois de vivida a experiência, a criança perde aquilo que lhe é mais caro: a inocência, a confiança naqueles que deveriam tê-la protegido.

Por meio dos relatos registrados nos prontuários, há grande dificuldade para ofertar às crianças e adolescentes acompanhamento psicológico/terapêutico para seus traumas, culpas, medos. A rede de atendimento que integra o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) dispõe de poucos profissionais e, quando existem, a demora no agendamento é muito grande, trazendo obstáculos ao trabalho realizado com as crianças e adolescentes. Em grande parte, os acompanhamentos psicológicos ofertados pelas instituições de acolhimento externos ao espaço institucional são realizados a partir de parcerias voluntárias de que se sensibilizam com a temática e destinam parte de seu trabalho ao atendimento a essas crianças e adolescentes.

Os registros nos prontuários referentes à negligência — a segunda maior forma de violência — relacionavam-se a situações em que os pais não supriram a alimentação, chegando as crianças e adolescentes ao quadro de desnutrição, outros sinalizaram que os pais ignoraram questões de saúde dos filhos e, em outras situações, estes foram acolhidos por terem sido deixados por seus pais sozinhos em casa, sem segurança alguma.

[...] as negligências. Elas representam uma omissão em relação às obrigações da família e da sociedade de proverem as necessidades físicas e emocionais de uma criança. Expressam-se na falta de alimentos, de vestimenta, de cuidados escolares e com a saúde, quando as falhas não são o resultado de circunstâncias fora do controle e alcance dos responsáveis pelos adolescentes e crianças. Trata-se de um tipo de ação difícil de ser quantificado e qualificado, sobretudo quando as famílias estão em situação de miséria (MINAYO, 2001, p. 97-98).

GRÁFICO 12 — Crianças e adolescentes acolhidos por negligência (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Os dados coletados registram um total de 30 crianças e adolescentes que foram acolhidos entre 1994 e 2015 na instituição por motivação de negligência dos pais ou responsáveis (GRÁFICO 12).

Foram também identificados nos prontuários casos de negligência contra crianças e adolescentes relacionados a situações em que pais ou responsáveis foram considerados dependentes químicos ou de álcool, como veremos mais à frente.

Optamos por separar a negligência da violência física (conforme é feito pelas autoras Azevedo e Guerra (1989), pois a questão da negligência é uma forma de violação de direitos que carece de maior refinamento empírico a partir de fundamentação teórica que a sustente. Vejamos: segundo Azevedo e Guerra (1989, p. 41), a negligência “representa uma omissão em termos de prover necessidades físicas e emocionais de uma criança”. Ela configura-se quando os pais “falham em termos de alimentar, de vestir adequadamente seus filhos e quando tal falha

não é resultado das condições de vida além de seu controle” (AZEVEDO; GUERRA, p. 41). Assim, é preciso analisar o fenômeno da negligência juntamente com as condições sociais de vida dos pais. Portanto, concluem as autoras: “uma criança mal-alimentada porque os pais não conseguem obter dinheiro para o fazer adequadamente, o caso não será considerado negligência” (AZEVEDO; GUERRA, p. 41).

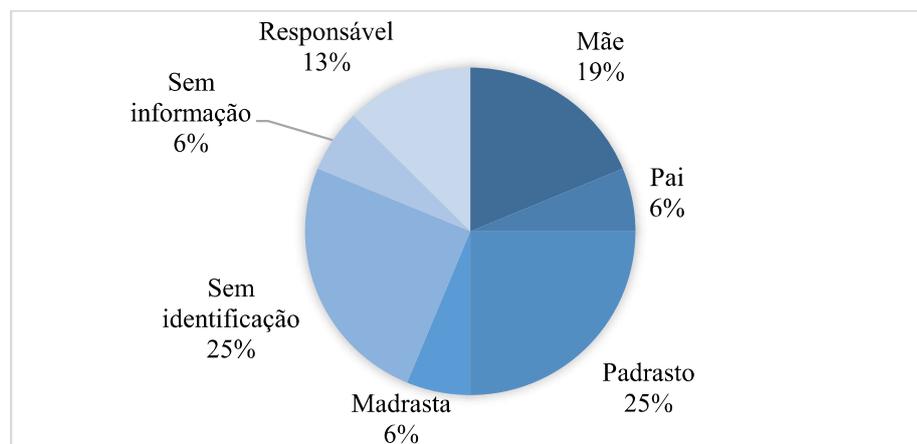
Assim, é preciso ter-se bastante cuidado para não confundir negligência com a situação de pobreza das famílias ou ausência de condições materiais de subsistência. Esse fenômeno merece maiores estudos e aprofundamento para melhor entendermos as situações em que crianças e adolescentes são submetidos ao acolhimento institucional motivados pela “negligência”. É preciso tratar esse problema (em termos de sua definição e significado de suas ações) e seu enquadramento, inclusive jurídico-legal, considerando a intenção do agente, o efeito do ato sobre quem o recebeu, o julgamento de valor de um observador sobre o ato e a fonte do critério para o julgamento (AZEVEDO; GUERRA, 1989).

Em relação à violência física, Assis (2013, p. 181) afirma que é

[...] caracterizada como todo ato violento com uso da força física de forma intencional, não acidental, praticada por pais, responsáveis, familiares ou outras pessoas próximas à criança, que pode ferir, lesar, provocar dor e sofrimento ou destruir a pessoa, deixando ou não marcas evidentes no corpo, e podendo provocar até a morte (ASSIS, 2013, p. 181).

Do total dos casos de crianças e adolescentes institucionalizados vitimizados por violência, 16 (20%) foram relativos à violência física (GRÁFICO 13).

GRÁFICO 13 — Incidência dos agressores, segundo violência física (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Do total dos agressores, 4 (25%) eram padrastos, há 3 registros de mãe (19%), em 1 (6%) o pai é o agressor, 1 (6%) é registro de madrasta, 2 (13%) são responsáveis pela criança ou adolescente (avó e tia-avó), 4 (25%) dos casos foram descritos como violência doméstica

sem registrar quem foi o agressor, e para 2 (6%) não há nenhuma informação sobre o motivo do acolhimento.

Nos prontuários, há duas crianças também exploradas com trabalhos, sendo que uma delas chegou ao lar com aparência raquítica e ingeria grande quantidade de comida. Outra criança morou desde que nasceu até os seis anos com a avó paterna, quando esta faleceu; morou então com o pai, mas a madrasta tinha ciúmes; morou com a avó materna e depois com a mãe, que batia nela constante e violentamente.

Crianças expostas à violência, algumas estão com lesões praticadas por aqueles que deveriam não permitir que isso acontecesse, que deveriam protegê-las.

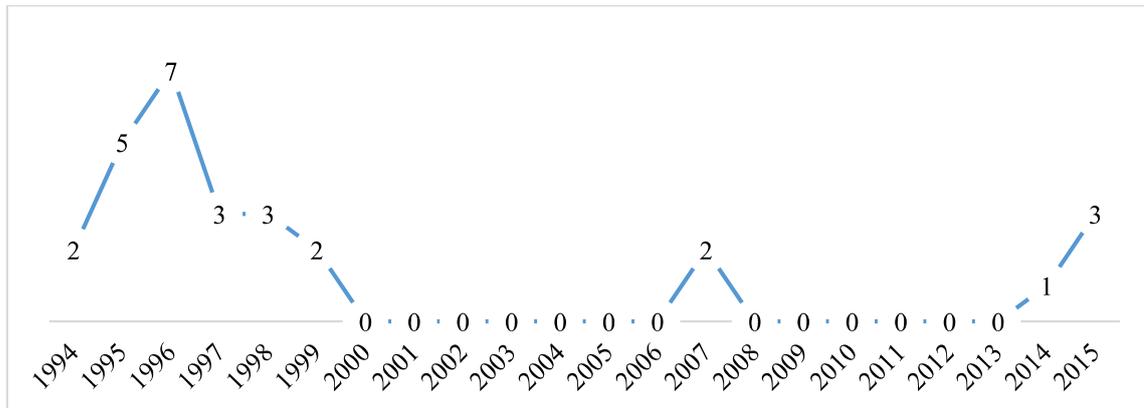
As autoras Azevedo e Guerra (1989, p. 36) informam que a literatura considera dois tipos de maus-tratos corporais: a) os castigos cruéis e pouco usuais e os castigos que resultam de ferimentos.

No primeiro caso (os castigos cruéis e pouco usuais) estão os castigos extremos e inapropriados à idade e compreensão da criança, por exemplo, cárcere privado, treino prematuro de toilette, etc. No segundo caso (castigos que resultam em ferimentos) estão o bater de forma controlada e com instrumentos contundentes (AZEVEDO; GUERRA, 1989, p. 36).

4.1.2 *O acolhimento por motivo de abandono*

Entre 1994 e 2015, houve o registro de 28 crianças e adolescentes acolhidos por motivo de abandono, considerado uma das formas mais graves de violação de direitos. Verificamos seu maior número nos anos de 1994 a 1999, com 22 de crianças e adolescentes acolhidos (GRÁFICO 14).

Os abandonos relatados a partir da leitura dos prontuários informam que os motivos estavam relacionados a pais que foram para o garimpo em Mato Grosso; uma mãe, que foi agredida e fugiu deixando os filhos; três irmãos foram deixados numa instituição onde um deles fazia tratamento para surdez; a mãe deixou três irmãos na casa de passagem, e alguns outros foram abandonados nas ruas pelos pais, dependentes químicos. Nos motivos, também aparecem violência física e psicológica, exploração do trabalho e mendicância, abuso sexual extrafamiliar e negligência.

GRÁFICO 14 — Crianças e adolescentes acolhidos por abandono (1994 a 2015)

Fonte: Elaboração própria (2016).

Das 28 crianças abandonadas, 22 são de oito grupos de irmãos. Dessas 28 crianças, 21 retornaram para a família, sendo uma por mudança de guarda, dois foram para a família extensa e, para cinco crianças, não havia o registro do motivo do desligamento. Quanto aos motivos de desligamento, abordaremos na próxima seção.

Juntos, o acolhimento por motivos relacionados à carência material, mendicância ou submissão de trabalho de crianças representam 8,6% das institucionalizações, sendo 5,4% (15) casos de mendicância e submissão ao trabalho infantil, e 3,2% (9) por situação de carência material (GRÁFICO 8). Essas motivações descritas estão relacionadas à violência estrutural em que vivem muitas famílias.

De nove casos de acolhimento registrados por motivo de pobreza e carências de recursos materiais, oito eram porque a mãe estava sem moradia e precisava se organizar e, em metade desses (4), foi a mãe quem procurou o acolhimento para os filhos. E há um caso de criança que foi acolhida em razão da precariedade do local onde residia.

As falas das mães — em sua maioria, de alguns pais, avós e tias evidenciam que a violência social, expressa pela pobreza e ausência de direitos de cidadania, percorre a vida dos sujeitos. De maneira acentuada, expressões da questão social, como desemprego, ausência ou condições precárias de moradia, ausência de equipamentos sociais públicos para acolher a criança/adolescente em horário de trabalho da família, revelam que a acentuada desigualdade social presente na realidade social brasileira se coloca no centro da institucionalização de crianças e adolescentes (FÁVERO; VITALE; BAPTISTA, 2008, p. 127).

O ECA, no artigo 23, define que a ausência de condições materiais não pode ser motivo de destituição do poder familiar, ou seja, problemas relativos a condições objetivas de existência devem ser resolvidos por meio de políticas, programas, projetos e serviços públicos que permitam que as famílias desenvolvam suas potencialidades e responsabilidades.

Na pesquisa dos prontuários, 15 indicaram como justificativa para o acolhimento a situação de mendicância ou submissão de crianças à exploração no trabalho infantil. Nesses casos são apontados também como justificativas as violências física e psicológica e a carência econômica. Em um dos casos registrados, a própria criança procurou o conselho tutelar por estar com medo de voltar para casa, pois não teria conseguido realizar toda a venda imposta pela família.

Em outros dois casos, duas irmãs ajudavam na complementação de renda da família vendendo cocada durante todos os dias, inclusive finais de semana e feriados e no período noturno, residindo com mais nove pessoas num espaço em que todos dormiam em apenas dois colchões.

Em outro registro impactante analisado nos prontuários, um casal de irmãos gêmeos perdeu os pais com três anos de idade e foram viver na casa dos tios. Somente com 11 anos foram acolhidos na instituição pois estavam sendo submetidos à exploração do trabalho, residindo numa chácara, sendo mal-alimentados, dormindo no chão com um pequeno cobertor para os dois em um pequeno quarto atrás da casa.

A exploração do trabalho infantil é uma realidade de muitos anos registrada em estudos (de Marx, entre outros) já durante a Revolução Industrial. Em razão da saída do campo para as cidades em busca de trabalho, muitas famílias que buscavam alternativas para sobreviver, para ter o que comer, submeteram seus filhos ao trabalho, numa clara realidade do capitalismo, exploração da mão de obra barata e riqueza concentrada na mão de poucos.

A exploração de trabalho infantil é uma violação de direitos, sendo uma porta para outras violações: de educação, lazer, alimentação adequada, saúde, direito de ser cuidado e amado e o direito à convivência familiar e comunitária. O trabalho infantil ofende um direito qualificado que está nos princípios do direito fundamental de não trabalhar antes do tempo determinado. As crianças e adolescentes têm o direito humano de não trabalhar.

Além disso, conforme mencionamos anteriormente, são necessários maiores estudos e pesquisas empíricas que aprofundem e refinem o debate sobre a questão da “carência material” ou outras formas correlatas que acabam por estar relacionadas às condições objetivas de existência das famílias. O fato de ainda termos estatísticas sobre a institucionalização de crianças por essas motivações reforça um ambiente, inclusive de interpretação jurídica, ainda contaminado pela doutrina da situação irregular, em que crianças e adolescentes eram retirados das famílias e institucionalizados como forma de “protegê-las”. Velhos paradigmas ainda rondam as leituras de realidade e submetem crianças e adolescentes à revitimização de suas violações de direitos, em vez de obrigar o Estado, por meio de suas políticas, programas e

serviços, a prover as necessidades básicas humanas dessas famílias para que elas, possam exercer seu papel de proteção e educação.

Segundo Miotto (2010, p. 168), a família, nas suas diferentes configurações, “constitui-se como um espaço altamente complexo”, sendo construída a partir das suas relações entre seus membros e com outras esferas, entre elas o Estado, trabalho e mercado. A família, segundo a autora, não é apenas um espaço de construção de subjetividades, mas “é uma unidade de cuidado e de redistribuição interna de recursos” (p. 168). E completa:

[...] ela (a família) não é apenas uma construção privada, mas também pública e tem um papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos sociais, políticos e econômicos. E, nesse contexto, pode-se dizer que é a família que “cobre as insuficiências das políticas públicas, ou seja, longe de ser um ‘refúgio num mundo sem coração’ é atravessada pela questão social (MIOTTO; CAMPOS; LIMA, 2004 *apud* MIOTTO, 2010, p. 168).

A reflexão trazida pela autora questiona o conceito que reconhece a família apenas em sua estrutura das relações e não incorpora as demais relações necessárias, sobretudo com o Estado, por meio de suas políticas.

Miotto (2010) destaca a existência de duas importantes correntes sobre conceitos de família que vão determinar a organização político-institucional e dos serviços socioassistenciais: a) a proposta “familista” — que reside “na afirmação da tradição secular que existem dois canais naturais para satisfação das necessidades dos indivíduos: a família e o mercado” (MIOTTO, 2010, p. 169); e b) A proposta “protetiva”, pautada “na garantia de direitos sociais universais” (MIOTTO, 2010, p. 171). Certamente essas propostas estão implícitas nas decisões de representantes legais (incluindo aqui as de magistrados e promotores da infância e adolescência) que versam sobre a garantia e proteção dos direitos de crianças e adolescentes pautados na doutrina da proteção integral (DPI).

Conforme dito acima, o ECA estabelece que a ausência de condições materiais não pode ser motivo de destituição do poder familiar, devendo suas demandas serem resolvidas por meio de políticas, programas, projetos e serviços públicos que permitam que as famílias desenvolvam suas potencialidades e responsabilidades.

As falas das mães — em sua maioria, de alguns pais, avós e tias evidenciam que a violência social, expressa pela pobreza e ausência de direitos de cidadania, percorre a vida dos sujeitos. De maneira acentuada, expressões da questão social, como desemprego, ausência ou condições precárias de moradia, ausência de equipamentos sociais públicos para acolher a criança/adolescente em horário de trabalho da família, revelam que a acentuada desigualdade social presente na realidade social brasileira se coloca no centro da institucionalização de crianças e adolescentes (FÁVERO; VITALE; BAPTISTA, 2008, p. 127).

Muito embora este estudo não se proponha a generalizar os achados empíricos, eles dão pistas de que esses dados precisam ser ampliados e investigados no conjunto das instituições de acolhimento em Florianópolis.

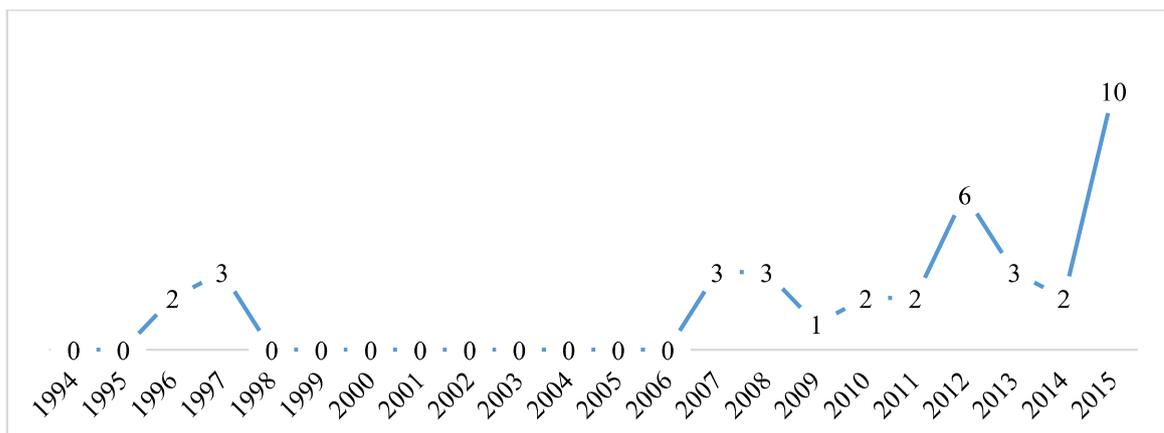
4.1.3 A dependência química de pais ou responsáveis como motivação de acolhimento institucional

O número de crianças e adolescentes acolhidos por motivo de os pais ou responsáveis serem dependentes químicos tem sido crescente. Isso tem sido um fator muito presente e de difícil solução, pois dificulta sobremaneira o retorno das crianças para casa e convívio familiar. Nessas situações o fator tempo muitas vezes é cruel.

Do total de crianças institucionalizadas, 37 (13,2%) tiveram como motivação a dependência química dos pais ou responsáveis (GRÁFICO 15).

É notória a urgência de ações de natureza preventiva, de tratamento e de reinserção de usuários de drogas visando o fortalecimento da rede social, o melhor acesso aos serviços disponíveis e o planejamento de novos serviços que deem conta da magnitude do problema. Isso porque, como os dados mostram, o uso de drogas constitui como um agravamento para a ocorrência da violência e requer um investimento de diversos setores (ASSIS, 2013, p. 178).

GRÁFICO 15 — Crianças e adolescentes acolhidos segundo dependência química dos pais ou responsáveis (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Percebe-se que, nos primeiros dois anos de funcionamento, a instituição não apresentou nenhum caso de acolhimento de crianças e adolescentes por dependência química dos responsáveis, fato que se tornou frequente e crescente a partir de 2007. Entre 2007 e 2015,

quando se tornaram frequentes essas motivações de acolhimento de crianças e adolescentes, houve um aumento percentual de 233% dos casos.

A manifestação das formas de violência fica muito evidente na física, e a mais notória é a negligência com a falta dos cuidados, da alimentação e da higiene. Há casos também em que os responsáveis, para a compra da própria substância, usam as crianças.

Segundo Fávero (2008), que apresentou resultados de pesquisa realizada com as famílias das crianças que estavam sob a medida de proteção de acolhimento,

As falas dos familiares mostram ainda quanto a drogadição pode se caracterizar como uma possível fuga da condição de sofrimento, exclusão e pobreza às quais estão submetidos. Alguns dos relatos revelam que os familiares vivenciam a dependência e têm consciência de que essa dependência pode ser prejudicial, mas também avaliam quanto é difícil alterar tal situação dada a vulnerabilidade pessoal e social em que se encontram (FAVERO; VITALE; BAPTISTA, 2008, p. 121).

Os dados registram 10 casos de crianças e adolescentes em relação aos acolhimentos por limitações dos pais ou responsáveis para com os cuidados com os filhos. Desse total, quatro crianças eram filhas de pais com transtornos mentais, quatro foram abrigadas por ausência dos responsáveis por prisão, e duas crianças, por ausência dos responsáveis em razão de doença.

A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 — Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais — prevê que a proteção de média complexidade por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) deve oferecer o acompanhamento às famílias que possuem crianças que sofreram violações de direitos e delas foram afastadas por medida de proteção na modalidade acolhimento institucional.

Segundo a pesquisa realizada por Elesbão (2014) sobre a demanda reprimida do PAEFI, o serviço não tem tido condições de atender o número de famílias que são encaminhadas e conclui:

A pesquisa também apontou que o PAEFI-Ilha não tem conseguido cumprir o seu papel como serviço de orientação, apoio e acompanhamento das famílias para a superação da violação de direitos de crianças e adolescentes. Os dados sistematizados evidenciaram períodos longos de espera por atendimento e/ou acompanhamento pelo serviço. Esse prolongamento existe dentro do próprio serviço do PAEFI-Ilha, mas também foi comprovado pela pesquisa o longo período em que essas crianças já tiveram que ser submetidas em razão da morosidade do Conselho Tutelar - CT em encaminhar o caso ao PAEFI-Ilha após a denúncia formalizada, conforme apresentado no capítulo 5. Ou seja, o longo e perigoso tempo desde a denúncia feita ao CT até o atendimento realizado pelo PAEFI-Ilha tornam o Estado um revitimizador de crianças e adolescentes, quando deveria garantir os seus direitos (ELESBÃO, 2014 p.113).

Temos as leis e normas, o colocar em prática é que é mais difícil, falta vontade política e comprometimento, pois, se os serviços da assistência social, entre eles os serviços de

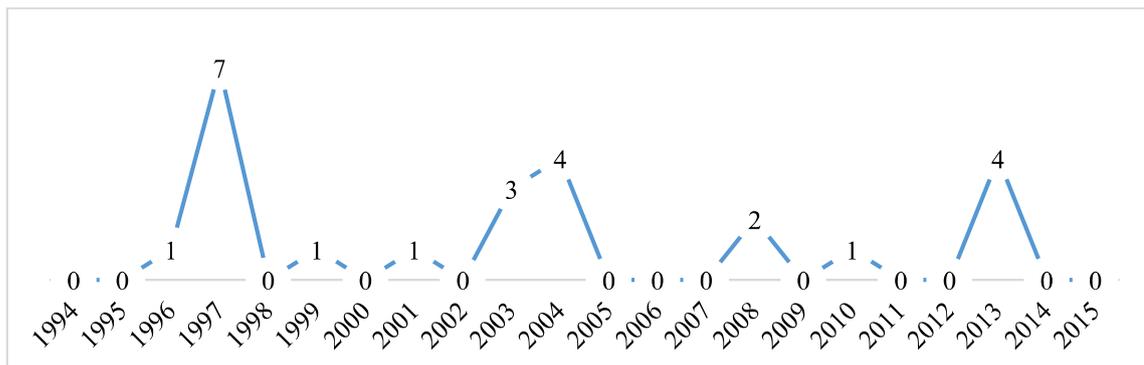
proteção básica (PAIF e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV) estivessem estruturados e funcionando adequadamente, talvez o número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional fosse menor, ao se trabalhar com as famílias antes que a situação chegasse à violação dos direitos.

4.1.4 Acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua

O que se percebe é que a situação de rua é motivada por conflitos em casa ou por negligência da família, violência física ou pelas condições de pobreza. Em uma das situações de acolhida institucional, uma criança de oito anos foi encontrada dormindo dentro de uma lata de lixo. Assim, muito embora tenhamos feito a análise em separado — para maior visibilidade da situação — a situação de rua, como motivo de institucionalização, também está em muitos casos relacionada a condições objetivas de existência que provocam fissuras nas relações subjetivas da família.

Em relação à questão de situação de rua, das 24 (8,6%) crianças e adolescentes encontrados nessa situação, três eram de outros municípios, 12 lá estavam por conflitos familiares, em oito casos a mãe tinha falecido ou desaparecido, e de uma criança não se tinha a informação (GRÁFICO 16).

GRÁFICO 16 — Crianças e adolescentes acolhidas por situação de rua (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

4.1.5 Transferência de abrigo e acolhimento provisório: “de um lugar para o outro”

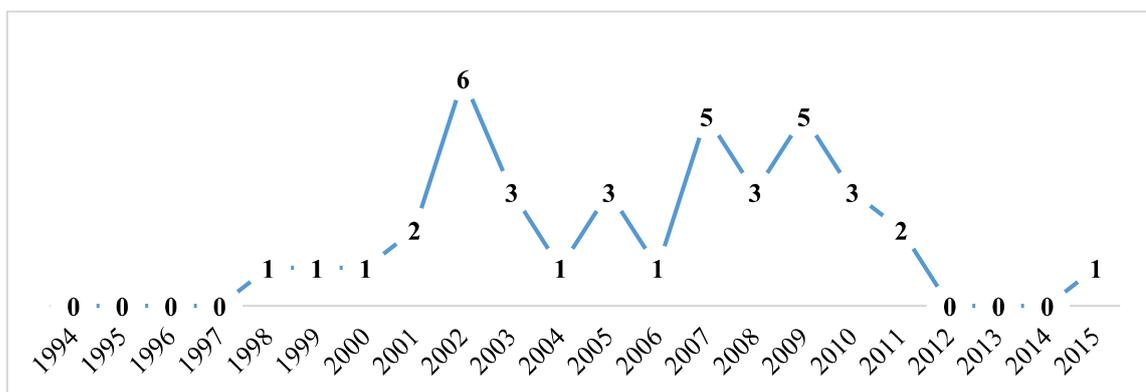
Do total de crianças e adolescentes acolhidos na instituição entre 1994 e 2015, 39 (14 %) vieram transferidos de outras instituições (GRÁFICO 17). As crianças e adolescentes, em alguns casos, vêm transferidos de outras instituições de acolhimento por diversos motivos:

pelo fechamento da instituição na qual elas estavam acolhidas; para ficar perto de um irmão ou irmã que está acolhido em outra instituição ou quando, diante de algum fato, se faz necessário mudar a criança ou adolescente. Segundo o Artigo 92 do ECA, “As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: [...] VI – evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados (BRASIL, 1990).

A transferência de uma criança ou adolescente para outra instituição precisa ser bem pensada, somente deverá ocorrer se não houver outra forma e se for benéfica para a criança.

É certo que as atuais exigências advindas do sistema de justiça e dos próprios marcos regulatórios da política de assistência social têm demandado o reordenamento institucional pautado nos princípios de brevidade e excepcionalidade da medida de proteção de acolhimento institucional. Contudo, as instituições se organizam e redefinem sua abrangência e público-alvo em razão de sua capacidade operacional. Em alguns casos, essas decisões estão descoladas do entendimento de que elas integram a estrutura material do Estado, e para seu funcionamento devem ter o “olhar” político-institucional ampliado para além de suas demandas específicas institucionais.

GRÁFICO 17 — Crianças e adolescentes transferidos de um acolhimento institucional para o Lar Nossa Senhora do Carmo (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Por meio dos dados, percebe-se que as transferências de uma instituição de acolhimento para o Lar Nossa Senhora do Carmo são o motivo de maior acolhida das crianças e adolescentes nessa instituição. Esse dado nos diz que essas crianças já vinham de um histórico de institucionalização, principalmente num período de 10 anos (2001 – 2011) em que se vê maior intensificação. O que mais motivou essa transferência foi o fechamento de casas de acolhimento ao longo desses anos.

Em relação ao acolhimento provisório, do total de crianças acolhidas, 11 (3,9 %) eram oriundas de outras instituições de acolhimento (GRÁFICO 18). O acolhimento provisório é configurado quando a criança ou adolescente é encaminhado para verificar alguma situação ou aguardar para ser encaminhado para sua cidade de origem. Nos prontuários do acolhimento provisório, os motivos elencados para esse acolhimento estão descritos conforme quadro abaixo (QUADRO 2).

QUADRO 2 — Acolhimento provisório (1994 a 2015)

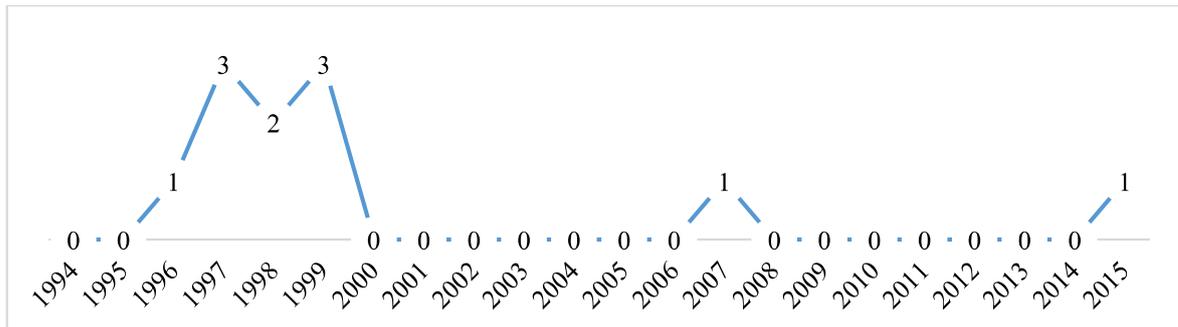
Frases escritas nos prontuários das crianças e adolescentes
“Acolhimento temporário aguarda verificação familiar” “Abrigo em caráter emergencial” “Abrigo provisório” “Aguarda recambiamento para Minas Gerais” “Aguarda encaminhamento para a família” “Aguarda encaminhamento à cidade de origem”

Fonte: Elaboração própria (2016).

O acolhimento provisório nos mostra que as normativas, mesmo com todos os seus defeitos, estão trazendo resultados que asseguram na prática o direito da criança e do adolescente. É uma prática em que, por algum motivo, as crianças e adolescentes são acolhidos. Com a Lei nº 12.010/2009, houve a redução do tempo para a comunicação à autoridade judiciária do acolhimento de crianças e adolescentes em caráter excepcional e urgente.

[...] se no exercício de suas atribuições o conselho tutelar entender necessário o afastamento de determinada criança ou adolescente do convívio com sua família — repita-se, natural ou extensa —, não poderá fazê-lo por conta própria. Deverá proceder a imediata comunicação ao Ministério Público, fazendo acompanhar desta comunicação o elenco dos motivos que justificam tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção da família (art.136, parágrafo único, do ECA). São exceções a esta regra as situações de crimes em flagrante ou de risco iminente à vida ou à integridade física de criança ou adolescente, caso em que qualquer do povo pode afastá-los do convívio familiar e, com muito mais autoridade, o conselho tutelar (MACIEL, 2015, p 517-518).

O acolhimento hoje precisa ser justificado e depois de todas as alternativas terem sido vivenciadas.

GRÁFICO 18 — Acolhimento provisório (1994 a 2015)

Fonte: Elaboração própria (2016).

De 1995 a 2000, já tínhamos como marco normativo da infância e adolescência o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Contudo, a herança dos antigos Códigos de Menores (1927 e 1979) traz forte carga de uma cultura de institucionalização na perspectiva de segregação de crianças e adolescentes por condições objetivas, materiais, que poderiam ser resolvidas se as outras políticas funcionassem como deveriam.

No começo do ECA, ainda não havia uma institucionalidade estabelecida em relação à institucionalização de crianças e adolescentes. Essa realidade — de vivência de um novo paradigma legal com novas exigências institucionais e a perpetuação de práticas estigmatizadas do modelo anterior — demandou por anos a necessidade de um reordenamento institucional nos casos de acolhimento, de forma a parametrizar as ações, criar fluxos no atendimento. A realidade atual ainda dá sinais de que muito precisamos ainda caminhar no sentido de romper definitivamente com a doutrina da situação irregular e efetivar a proteção integral, que pressupõe nas suas diretrizes o melhor interesse da criança. Esse interesse, de fato, precisa ser o da criança e do adolescente, e não do gestor da política ou da instituição.

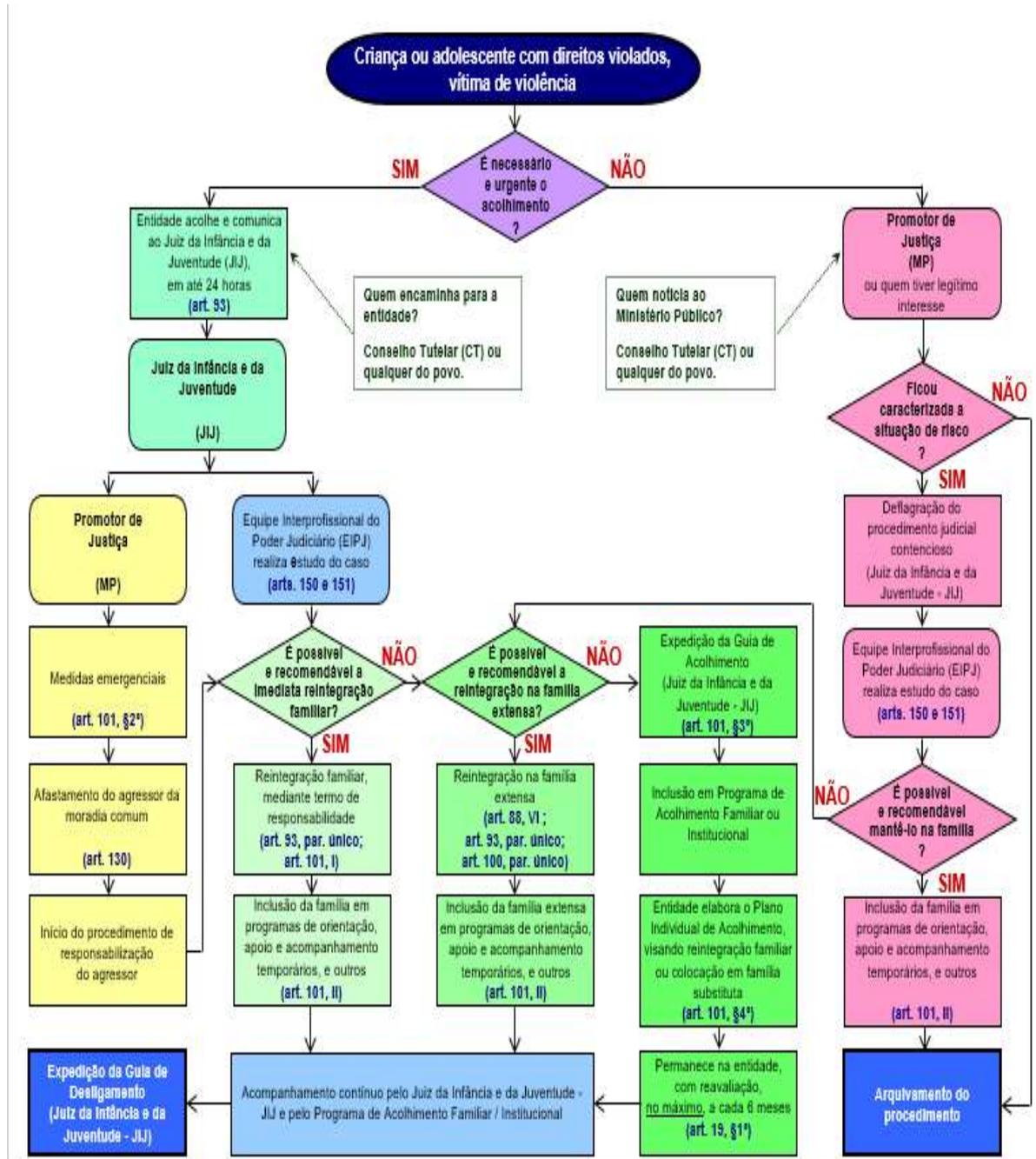
O artigo 101 da Lei nº 12.010/2009 diz sobre a criação e obrigatoriedade de uma guia de acolhimento:

§ 3º Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária, na qual obrigatoriamente constará, dentre outros:

I - sua identificação e a qualificação completa de seus pais ou de seu responsável, se conhecidos; II - o endereço de residência dos pais ou do responsável, com pontos de referência; III - os nomes de parentes ou de terceiros interessados em tê-los sob sua guarda; IV - os motivos da retirada ou da não reintegração ao convívio familiar (BRASIL, 2009c).

A FIGURA 1 demonstra o fluxo desde que a criança tem seu direito violado, e o caminho que ela percorre, se será acolhida ou não.

FIGURA 1 — Fluxograma do acolhimento institucional e familiar



Fonte: Diagrama elaborado pela equipe técnica do CAOPCA/MPPR e suporte técnico em informática em 09 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/adocao/fluxo_acolhimento.pdf>. Acesso em: nov. 2016.

O artigo 101, incisos 11 e 12 da Lei 12.010/2009, cria o Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (CUIDA).³⁰

§ 11. A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um cadastro contendo informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional sob sua responsabilidade, com informações pormenorizadas sobre a situação jurídica de cada um, bem como as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta, em qualquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei. § 12. Terão acesso ao cadastro o Ministério Público, o Conselho Tutelar, o órgão gestor da Assistência Social e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, aos quais incumbe deliberar sobre a implementação de políticas públicas que permitam reduzir o número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e abreviar o período de permanência em programa de acolhimento (BRASIL, 2009c).

As crianças e adolescentes só podem ficar numa instituição de acolhimento se estiverem nela cadastradas. Com isso é possível ter-se o número de crianças e adolescentes que estão acolhidos e o acompanhamento de cada um deles. Essas informações podem ser acessadas por determinados órgãos do SGD.

4.1.6 Justificativa inconsistente e sem informação nos casos de acolhimento: “espaço em branco”

A justificativa inconsistente significa que os documentos oficiais que integram o prontuário das crianças e adolescentes acolhidos não traz de forma clara o registro da motivação do acolhimento pelo qual a criança ou adolescente recebeu a medida protetiva. Foram encontradas nove crianças com “Justificativa inconsistente”. No quadro abaixo algumas das expressões encontradas nos formulários (QUADRO 3).

QUADRO 3 — Justificativas inconsistentes (1994 a 2015)

Frases escritas nos prontuários das crianças e adolescentes
“Para abrigo” “Abrigo” “Abrigo permanente, o relatório foi enviado para o Juizado” “Encontra-se com seus direitos ameaçados e/ou violados” “Necessitar de abrigo” “Múltiplas violações de direitos”

Fonte: Elaboração própria (2016).

³⁰ Instituído pelo Provimento 13/2005 de 20 de outubro/2005. É um sistema de informações acerca de pretendentes à adoção, inscritos e habilitados em Santa Catarina, de entidades de abrigo e de crianças e adolescentes abrigados ou em condições de colocação em família substituta. Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/ceja/cuida.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Nos prontuários pesquisados dos anos de 1994 a 2015, foram encontrados nove em que não havia informação alguma sobre o motivo de acolhimento. Conforme já mencionado na apresentação dos dados no capítulo 3, em se tratando de acolhimento institucional, os campos que exigem informações não deveriam ficar “em branco”, pois um campo sem informação constitui, de certa forma, uma informação: a instituição não foi capaz de buscar essa informação ou não se preocupou com ela. Como constatar se as instituições estão cumprindo o caráter de brevidade e excepcionalidade se falta a informação do motivo de acolhimento, falta esclarecimento nos formulários enviados pelos órgãos encaminhadores para o acolhimento e ainda constam espaços vazios nas informações?

Nessa primeira parte apresentamos os motivos que levaram as crianças e os adolescentes ao acolhimento nesses 22 anos da instituição. Na seção a seguir verificaremos os motivos do desligamento da medida de acolhimento institucional.

4.2 Os motivos de desligamento: “vidas resolvidas?”

A proteção é a síntese do direito da criança e do adolescente. Eles têm direitos a ter direitos, direitos a ter um futuro e têm o direito a ter o presente, o hoje, e para isso precisa ser-lhes assegurado o desenvolvimento integral e, sobretudo, o direito à convivência familiar e comunitária.

A criança e o adolescente, quando são retirados do convívio familiar e colocados numa instituição de acolhimento, precisam ser cuidados enquanto suas vidas não “são resolvidas” e ser dado a eles o melhor encaminhamento no campo da promoção, proteção e defesa de seus direitos violados. Para isso, a instituição precisa garantir a proteção, qualificar o cuidado e a proteção destinados às crianças e aos adolescentes que estão afastados dos cuidados parentais.

A Política Nacional de Assistência Social³¹ prevê a matricialidade sociofamiliar, centralidade na família, e as instituições de acolhimento integrem os serviços da alta complexidade da assistência social. O trabalho social com as famílias é a base fundante do

³¹ As políticas sociais brasileiras, entre elas a da assistência social, têm seu agravamento em razão dos sérios problemas sociais que se apresentam com suas desigualdades injustas de oportunidade e acesso. O Brasil sempre viveu — mesmo durante os governos recentes com tendência progressista que deram institucionalidade ao Estado de Bem-Estar Social brasileiro — um processo de tensionamento forte em relação à materialização de direitos, por meio das políticas sociais. Durante o breve governo de Fernando Collor de Mello, houve um alargamento das ideias neoliberais, fortemente implantadas. Elas foram mantidas em diferentes intensidades nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e nos governos de Lula e Dilma Roussef. Segundo Pereira (2010), no governo Lula, muito embora tenha sido reduzida a vulnerabilidade das famílias com os programas de transferência de renda, ainda assim mantivemos a condição de pobreza de muitas famílias brasileiras.

desenho dessa política, que tem como objetivos a prevenção, proteção, promoção e inserção das famílias e indivíduos nos programas, serviços e ações que venham a dar segurança a essa população que se encontra em situação de vulnerabilidade, risco social e ou violação de direitos.

Ao longo da história da assistência à infância e juventude, o Brasil veio rompendo com a convivência familiar e comunitária, em vez de preservá-la. Durante muito tempo não houve a preocupação de se conhecer a origem e as verdadeiras razões que levavam as crianças a serem acolhidas. De maneira geral, estas crianças eram consideradas abandonadas pelos pais. Com isso, só mais recentemente, a partir das pesquisas realizadas nas instituições de acolhimento, tornou-se possível conhecer as características das crianças e dos adolescentes acolhidos, os motivos que levaram à medida de proteção, assim como as condições de vida de seus familiares (GULASSA, 2010a, p. 80).

Assim, a partir do momento em que a criança ou adolescente entram no serviço de acolhimento institucional, os profissionais já devem articular os encaminhamentos para o seu retorno à família de origem. No levantamento, as demandas e necessidades trazidas pela criança, adolescente e família deverão ser identificadas e registradas no Plano Individual de Atendimento (PIA). Além disso, todo acompanhamento realizado durante a institucionalização dessa criança ou adolescente deve pautar-se pelas informações registradas e atualizadas desse PIA.

Em relação aos motivos do desligamento de crianças e adolescentes da instituição de acolhimento institucional desta pesquisa — Lar Nossa Senhora do Carmo —, entre 1994 e 2015, os dados informam que 94 (34%) retornaram ao convívio familiar; houve 26 (9%) fugas; 22 (8%) foram casos de adoção; 20 (7%) foram encaminhados para família substituta; 17 (6%), para família extensa; 15 (5%) foram transferidos; 11 (4%) completaram 18 anos e 11 (4%) ainda estão acolhidos (TABELA 6).

TABELA 6 — Motivos de desligamento das crianças e adolescentes (1994 a 2015)

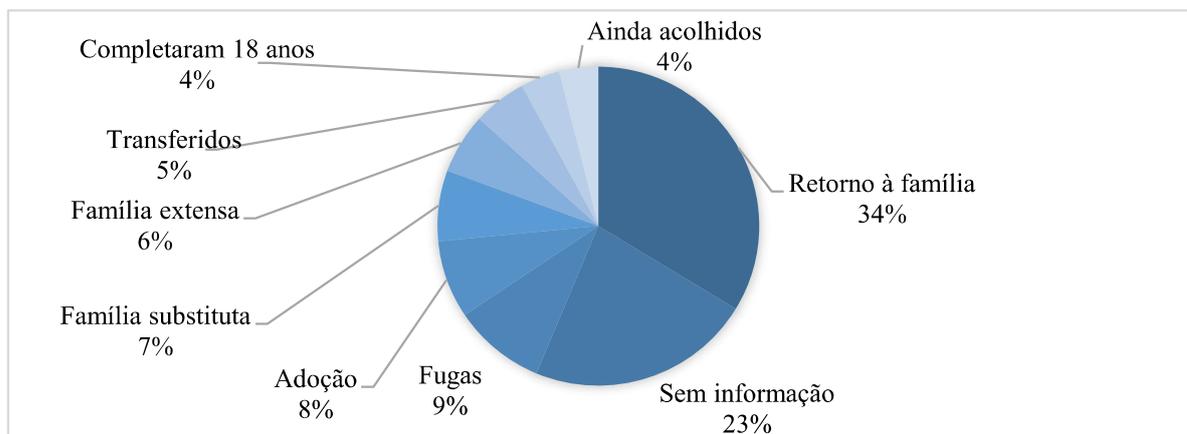
Motivo	Nº	%
Retorno à família	94	34 %
Fugas	26	9 %
Adoção	22	8 %
Família substituta	20	7 %
Família extensa	17	6 %
Transferência	15	5 %
Completaram 18 anos	11	4 %
Acolhidos	11	4 %
Sem Informação	63	23 %
Total	279	100 %

Fonte: Elaboração própria (2016).

Os dados sobre os motivos de desligamento de crianças e adolescentes da instituição de acolhimento sugerem que o retorno à família de origem representou o maior número de encaminhamentos realizados (34%). Contudo, se compararmos o retorno à família de origem com os demais encaminhamentos realizados pela instituição, esses dados se alteram. Com exceção dos registros sem informação (23%) e daqueles que informam a permanência de crianças e adolescentes em acolhimento (4%), os demais encaminhamentos realizados representaram 14,7% a mais do que aqueles que retornaram as crianças e adolescentes para a família de origem. Quando comparados, os encaminhamentos para a família de origem e extensa (40%), em relação aos encaminhamentos de adoção e família substituta (15%), os dados sugerem um outro importante movimento. Verificamos que o retorno à família de origem ou família extensa foi muito superior aos encaminhamentos para adoção e família substituta, representando uma variação percentual de 150% a mais do primeiro grupo em relação ao segundo (GRÁFICO 19).

Outro dado importante apresentado pela pesquisa são os casos de fugas (9%). É importante que se destinem esforços para compreender o que leva crianças e adolescentes à evasão, é preciso interpretar, com base em estudos qualitativos, o que essas evasões tentam informar à instituição, à política pública de assistência e ao SGD.

GRÁFICO 19 — Desligamentos de crianças e adolescentes, segundo encaminhamentos realizados (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria. (2016).

4.2.1 Reintegração familiar: o retorno à família de origem e o encaminhamento para a família extensa

Segundo a Lei nº 12.010/2009, em seu artigo 19, § 3º, “A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência”. Por família natural ou de origem, o Art. 25 da Lei nº 12.010/2009, diz que “Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”. Não há como falar de retorno à família sem se discutir um pouco sobre ela (BRASIL, 2009c).

[...] estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenhem uma com as outras, de modo contínuo, estável e não casual [...] quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações (MIOTO, 2004, p. 14-15).

A família é o primeiro espaço da socialização das crianças. O papel de cuidado sempre foi passado a ela como um espaço informal. Com as políticas centradas na família, esse espaço agora é formal. Família é

[...] o espaço privilegiado da história da humanidade onde aprendemos a ser e a conviver, ou seja, ela é a matriz da identidade individual e social, portanto, geradora de formas comunitárias de vida e espaços de proteção primária aos seus membros (MIOTO, 2000, p. 1).

Com a centralidade das famílias nas políticas sociais, o Estado vem se desvencilhando há mais de 30 anos de uma série de responsabilidades e vem repassando às famílias a responsabilidade integral pelas suas condições objetivas, isso sem levar em conta o aumento das vulnerabilidades delas. O projeto neoliberal insiste em responsabilizar as famílias pelas suas condições ou falta delas e tem entendido que ela deve prover as condições para suprir suas demandas ou buscá-las por meio do mercado (MIOTO, 2008).

A centralidade da família repousa no pressuposto de que, para prevenir, proteger, promover e incluir seus membros, é necessário, em primeiro lugar, que a política assistencial lhe garanta condições de sustentabilidade, tendo como referência categorial as suas necessidades básicas (SIMÕES, 2012, p. 197).

Há novos arranjos familiares provocados por separações e divórcio —aumentando o número de mulheres sozinhas cuidando dos filhos —; novos papéis de homem e mulher no âmbito familiar, com mulheres se assumindo, em muitas famílias, como provedoras principais; o aumento do número de pessoas que moram sozinhas; as uniões consensuais; uniões de casais homoafetivos; os casamentos tardios com menos ou nenhum filho; mulheres indo em busca de qualificação e novos postos de trabalho, estudando mais e ampliando sua inserção no mercado de trabalho. Esses novos e outros arranjos e as condições econômicas, políticas e sociais no país

alteram permanentemente a forma de compreender o conceito de família e também das demandas e necessidades individuais e coletivas apresentadas por elas, e as respostas exigidas pelo conjunto das políticas públicas brasileiras (OLIVEIRA, 2010).

O processo de individualização e a autonomia dos membros das famílias alteram a relação de poder entre homem e mulher, fazendo as relações mais frágeis e instáveis; trazendo com isso várias formas de configurações familiares. A organização da família brasileira, apesar das tendências de mudanças, acompanha também o conservadorismo. É uma modernização sem modernidade, pois é marcada por desigualdades. Vivemos numa sociedade muito heterogênea, com desenvolvimento muito diferente de um local para o outro. As transformações são diferenciadas de lugar para lugar (OLIVEIRA, 2010).

No Brasil com os movimentos sociais e, após a ditadura militar, com a luta pela universalização dos direitos simultaneamente à implantação das conquistas da CF/88, também vigorava o ideário neoliberal, causando muitas tensões no campo das políticas sociais.

Como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes. Por meio de suas lutas, os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma indiscutível conquista; isso não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora, para tentar cooptá-la etc. [...] nesse terreno das políticas sociais, nada está decidido *a priori*: embora tanto os direitos políticos como os direitos sociais sejam importantes conquistas dos trabalhadores, pode ocorrer que — em determinadas conjunturas e em função de correlações de força específicas — eles não explicitem plenamente o seu potencial emancipatório. Para que tal ocorra, é mais uma vez necessária a intensificação das lutas pela realização da cidadania, o estabelecimento de correlações de força favoráveis aos segmentos sociais efetivamente empenhados nessa realização (COUTINHO, 1999, p. 51).

O campo da política de assistência social também não é diferente das demais políticas públicas. Conforme mencionado anteriormente, segundo Miotto (2010), vigora no âmbito dessa política um embate que reflete na oferta dos serviços e ações, um grande embate entre duas concepções: a perspectiva familista e a perspectiva da garantia de direitos (MIOTTO, 2010). A primeira tem a lógica do mercado e a culpabilização da família, as políticas sociais são focalizadas, sendo as famílias responsáveis por promover a proteção social de seus membros, sobrecarregando as famílias com essa responsabilidade. Já a segunda perspectiva, a da garantia dos direitos, entende que a política de assistência social deve ser protetiva e assegurar à família condições de exercer o papel dela, o reconhecimento da família no contexto de uma estrutura social que é desigual.

A família é dinâmica e tem várias conformações, é um espaço em que se constrói e se reconstrói histórica e continuamente suas relações internas e externas (MIOTTO, 2008). Para atender as demandas familiares, será forçoso acionarem-se as políticas de saúde, educação,

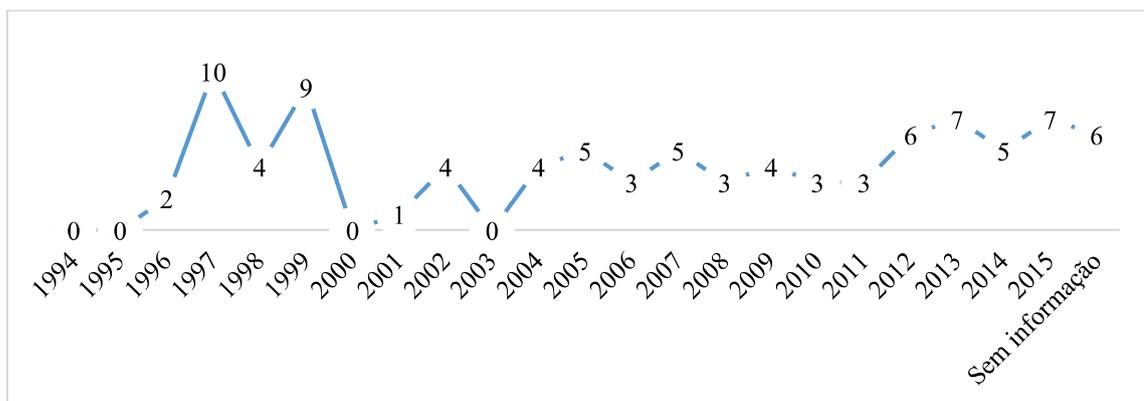
assistência à criança e ao adolescente e previdência, pois, para atender uma família ou indivíduo de forma integral, uma única política pública não dará conta de todas as demandas provocadas pelas condições sociais, políticas e econômicas em que estão envolvidas as famílias brasileiras.

O objetivo principal é identificar as fontes de dificuldades familiares, as possibilidades de mudanças e todos os recursos (tanto os das famílias como os do meio social) que contribuam para que as famílias consigam articular respostas compatíveis com uma melhor qualidade de vida. Tais mudanças pressupõem transformações nas pautas das relações internas da família e as dela com a sociedade. Isto implica o desenvolvimento da capacidade de discernir as mudanças possíveis de serem o engajamento deles em processos sociais mais amplos para que ocorram transformações de ordem estrutural (MIOTO, 2010, p. 173).

É diante de todo esse embate que as famílias vivem, e com isso quem mais sofre as consequências dessa dinâmica são as crianças e adolescentes. Os desafios impostos nas respostas a serem dadas pelo conjunto das políticas públicas brasileiras às famílias que possuem crianças e adolescentes com direitos violados e, portanto, se encontram institucionalizadas, são ainda maiores.

Foram muito importantes os movimentos realizados pela instituição ao promover o retorno de crianças e adolescentes às famílias de origem (34%). Os anos de 1997 e 1999 apresentam o maior índice de desacolhimento (19), representando 7% do total de crianças e adolescentes acolhidos durante os 22 anos de funcionamento da instituição. Importante registrar que nos anos de 1996 e 1997 foram acolhidos 59 crianças e adolescentes, e desses, 14 ficaram menos de um ano na instituição. Também os anos de 2013 e 2015 apresentaram maiores índices de desacolhimento (5%). Entre 2004 e 2011, manteve-se a média de três desacolhimentos por retorno à família de origem e, depois de 2011, observa-se maior crescimento no número de retornos à família de origem (GRÁFICO 20).

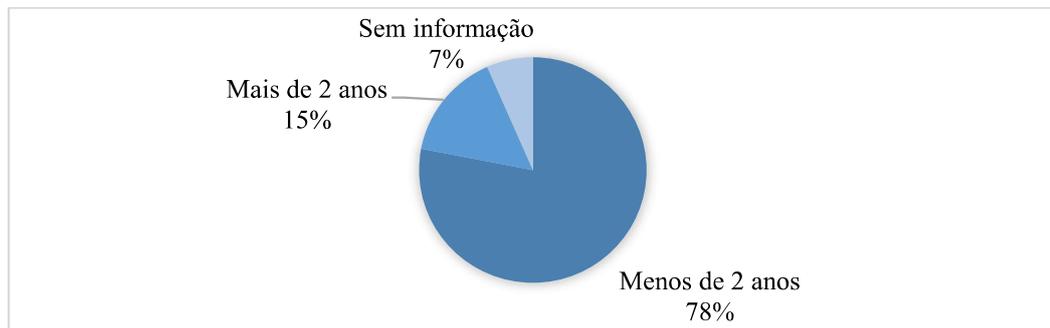
GRÁFICO 20 — Crianças e adolescentes que retornaram à família de origem



Fonte: Elaboração própria (2016).

Conforme define a Lei nº 12.010/2009, o tempo máximo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes não pode ultrapassar os dois anos (Art. 19 § 2º). Nos desacolhimentos por retorno à família de origem verifica-se que o total dos que estavam em acolhimento (91), 71 (78%) foi menor que o determinado por lei; 14 (15%) crianças ficaram acima do tempo estipulado e, de seis (7%), não havia informação por falta da data de desligamento nos prontuários (GRÁFICO 21).

GRÁFICO 21 — Tempo de acolhimento das crianças que retornaram à família



Fonte: Elaboração própria (2016).

É importante relacionar os motivos que levaram ao acolhimento das crianças e adolescentes que, no desacolhimento, retornaram à sua família de origem. Dessas crianças e adolescentes, 29,6% (27) foram acolhidos por violências e negligência; 19,8% (18) por abandono dos pais; 12% (11) foram submetidos à exploração no trabalho, mendicância e carência material, e 8,8% (8) estavam em situação de rua e conflitos familiares. Os dados estatísticos abaixo reforçam que o sucesso no retorno à família de origem não se encerra com o processo de desacolhimento.

As demandas familiares — identificadas a partir desta pesquisa —, que levaram as crianças e adolescentes (e suas famílias) a integrarem a proteção especial de alta complexidade da política de assistência social, informam que o SGD, com suas diferentes políticas públicas e seus sistemas, tem grandes desafios para assegurar as condições necessárias para a continuidade e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dessas crianças e adolescentes, ao serem desacolhidos (TABELA 7).

TABELA 7 — Motivos do acolhimento das crianças e adolescentes que retornaram à família (1994 a 2015)

Motivo de acolhimento	Número de crianças e adolescentes
Abandono	18
Violência sexual	12
Transferência	11
Negligência	10
Dependência química dos pais	8
Situação de rua	7
Exploração no trabalho e mendicância	6
Violência física	5
Carências de recursos materiais	5
Acolhimento provisório	5
Conflitos familiares	1
Ausência dos responsáveis por doença	1
Ausência dos responsáveis por prisão	1
Sem informação	1
Total	91

Fonte: Elaboração própria (2016).

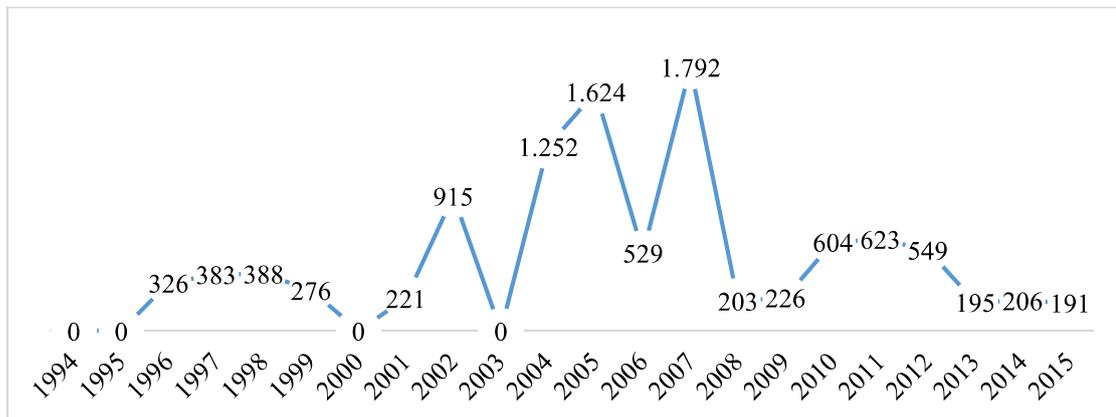
Rizzini (2006) afirma que são as crianças e adolescentes as primeiras e maiores vítimas quando a família, o Estado e a sociedade em geral, por ação ou omissão, não cumprem com suas responsabilidades de promover e proteger suas crianças (BRASIL, 1990). A autora também sinaliza a necessidade de se garantir com políticas públicas eficazes que efetivamente intervenham de forma a assegurar que crianças e adolescentes estejam longe de situações que violem seus direitos.

As principais causas que levam ao afastamento da família são situações classificadas como violações de direitos da criança, mencionadas no Estatuto da Criança e do Adolescente. É o caso da violência intrafamiliar, como abuso físico, negligência, abuso sexual, exploração pelo trabalho infantil, entre outros. Superados esses problemas, com frequência, a situação de pobreza que se mantém, acaba sendo um obstáculo à permanência da criança junto aos seus. Além disso, há outros fatores que dificultam a permanência da criança em casa, tais como a inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escola públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham. O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes (RIZZINI, 2006, p. 23).

Para um retorno à família é fundamental que já no processo de admissão e no acompanhamento se inicie o trabalho para o desacolhimento, tendo como prioridade as ações para retorno à família de origem. Segundo o artigo 101 da Lei nº12.010/2009:

§ 4º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei (BRASIL, 2009c).

GRÁFICO 22 — Tempo médio por ano do desligamento das crianças em acolhimento que retornaram à família (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

Percebe-se nos dados acima que, nos anos de 2002, 2004, 2005 e 2007, o acolhimento ultrapassou o tempo médio, mas que, a partir do ano de 2008, conseguiu-se manter a média por menos de 2 anos em acolhimento: somente quatro crianças ficaram além desse prazo.

Outra possibilidade na tentativa de garantir a permanência ou retorno da criança ou adolescente com direito violado para o âmbito familiar — quando esse retorno não é possível para a família de origem — é o encaminhamento para a família extensa, também denominada família ampliada, a qual, segundo o artigo 25 da Lei nº 12.010/2009,

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

Desde o momento em que a criança e o adolescente são acolhidos, a equipe técnica, mediante relatos das crianças e familiares, vai percebendo se há algum familiar que teria condições de assumir os cuidados, que tenha vínculo com a criança. Se esse familiar telefona, se visita a criança. Cabe aqui ressaltar que só por ser parente próximo não quer dizer que haja laços no relacionamento, e a questão vínculo e afinidade vai contar muito quando for pensada a possibilidade de família extensa.

[...] na falta dos pais ou quando estes não possam garantir o direito à convivência familiar, a busca pela família extensa deve estar pautada em dois aspectos da relação: a afinidade e o afeto, sob pena de ser imposto o convívio com pessoas estranhas à criança ou ao adolescente (MACIEL, 2015, p. 128).

TABELA 8 — Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes que foram encaminhados para família extensa (1994 a 2015)

Motivo de acolhimento	Total
Violência sexual	5
Transferência	3
Abandono	2
Pais dependentes químicos/alcoólicos	2
Negligência	1
Exploração no trabalho e mendicância	1
Violência física	1
Conflitos familiares	1
Total	17

Fonte: Elaboração própria (2016).

Quanto ao tempo de permanência dessas crianças e adolescentes na instituição, 10 ficaram menos de dois anos na instituição, quatro ultrapassaram o tempo, e de três crianças não havia informação.

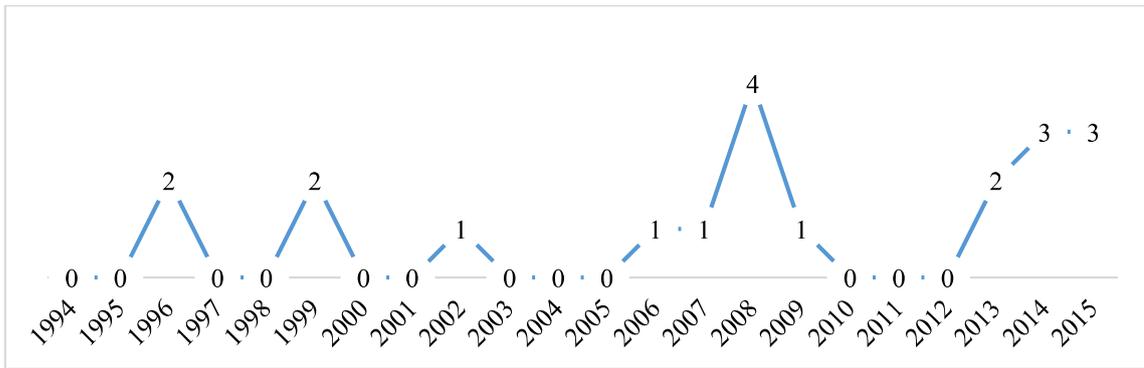
4.2.2 Família substituta e adoção: uma nova família para criança e adolescente

A família substituta é a terceira opção, quando não foi possível o retorno dessa criança ou adolescente à família ou não foi encontrado ninguém na família extensa que pudesse assumir o cuidado. Como diz o artigo 1º da Lei nº12.010/2009, no § 2º, “Na impossibilidade de permanência na família natural, a criança e ou adolescente serão colocados sob adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Constituição Federal” (BRASIL, 2009c).

Quando a criança ou adolescente são encaminhados ao acolhimento institucional, é suspenso o poder familiar, e o dirigente da instituição é quem fica responsável por eles, como guardião. O artigo 92 da Lei nº12.010/2009, no § 1º, diz: “O dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito”. Artigo 28 da Lei nº 12.010/2009 (BRASIL, 2009c):

§ 5º A colocação da criança ou adolescente em família substituta será precedida de sua preparação gradativa e acompanhamento posterior, realizados pela equipe interprofissional a serviço da Justiça da Infância e da Juventude, preferencialmente com o apoio dos técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar (BRASIL, 2009c).

GRÁFICO 23 — Crianças que foram encaminhadas para família substituta



Fonte: Elaboração própria (2016).

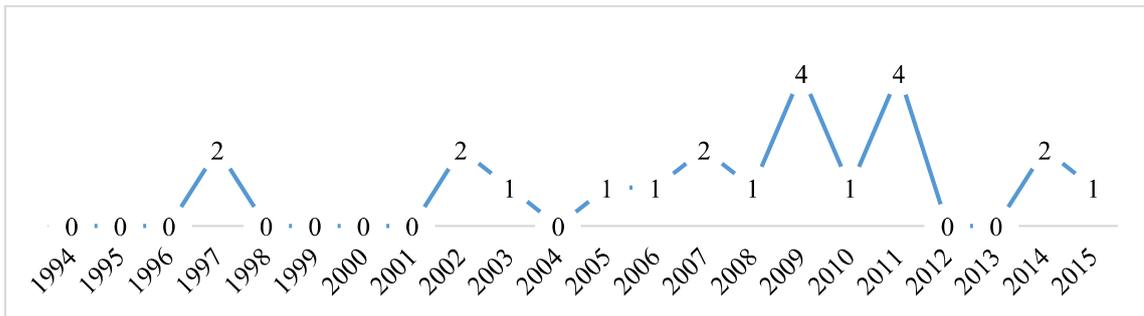
Das 20 crianças que foram encaminhadas para família substituta, 10 (50%) ficaram dentro do prazo do tempo de dois anos e, das oito (40%) crianças que ultrapassaram esse prazo, o tempo médio foi de quatro anos. De duas crianças não havia informação.

Depois que a criança é desacolhida, ela fica sob a responsabilidade do PAEFI se já acompanhada por ele, senão será encaminhada para uma dupla da equipe da Alta Complexidade, que zela pelo acompanhamento das crianças ou adolescentes e suas famílias. Infelizmente não constam nos registros dos prontuários quantas dessas guardas provisórias das crianças que foram para famílias substitutas resultaram em guarda ou adoção.

Outra possibilidade de encaminhamento diz respeito à adoção (GRÁFICO 24). Para que ela aconteça, é preciso que tenham sido esgotadas as possibilidades de retorno à família de origem ou colocação em família extensa e, para que isso aconteça judicialmente, é necessário que tenha sido finalizado o processo de destituição familiar, onde os pais perdem o poder familiar. O Ministério Público é que ajuíza o processo de destituição do poder familiar, quando informado pelas redes de atenção: Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, saúde básica, escolas, judiciário. Então é instaurado o processo para formar convicção com a rede a fim de fazer avaliação da família: estudos do PIA, relatórios do Estudo Social pelo Tribunal de Justiça e outros relatórios da rede de atendimento.

Segundo a Lei nº 12.010/2009 em seu artigo 39, § 1º, “A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa, na forma do parágrafo único do art. 25 desta Lei” (BRASIL, 2009c).

A equipe técnica do serviço de acolhimento, junto com a equipe técnica do judiciário, é quem vai orientar a aproximação da criança ou adolescente com a família que pretende a guarda provisória ou adotar.

GRÁFICO 24 — Crianças que foram encaminhadas para adoção (1994 a 2015)

Fonte: Elaboração própria (2016).

Pelos registros dos prontuários, 22 (7,8%) crianças foram adotadas, ou seja, uma média de adoção de uma criança por ano, 19 meninas e três meninos. A idade média das crianças quando foram adotadas era de nove anos. A partir da leitura dos prontuários, verificamos que das crianças e adolescentes que foram adotados, havia quatro grupos de irmãos, sendo que um grupo de irmãos foi para adoção internacional, e foram adotados juntos. Os outros três grupos de irmãos podem ter sido adotados separadamente, pois entraram na mesma data, mas as datas de saída são diferentes (TABELA 8).

TABELA 9 — Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes adotados

Motivo de acolhimento	Total
Transferência	6
Pais dependentes químicos/alcoólicos	5
Abandono	2
Negligência	2
Violência sexual	2
Situação de rua	2
Ausência dos responsáveis por prisão	1
Justificativa inconsistente	1
Sem informação	1
Total	22

Fonte: Elaboração própria (2016).

Do total dos adotados, os principais motivos do acolhimento foram a transferência (22,7%) de outro abrigo para o Lar e a dependência química dos pais (22%). A violência e negligência (13,6%) também estavam nos motivos de acolhimento (TABELA 8).

Na adoção é preciso romper com a ideia de benesse, de pessoa boazinha, mas, sim, a ter-se ideia de uma política pública. Falar de adoção é falar de afeto, de atos de amor, construção de relacionamentos, de cuidados, de defesa de direitos. Adoção não é um favor, faz

parte do Direito à Convivência Familiar e Comunitária que é um direito fundamental para crianças e adolescentes. A criança tem todos os direitos fundamentais que os adultos têm e mais aqueles que são específicos das crianças e adolescentes.

4.2.3 Outras situações de desacolhimento: maioria, evasão e transferência para outras instituições

As crianças devem ser preparadas para o desligamento desde o momento em que entram na instituição, seja por motivo de retorno para a família, adoção ou mesmo por completarem 18 anos (ECA, art. 92 — VIII).

Durante muito tempo, muitas crianças cresceram em instituições, não voltaram para suas famílias e não foram adotadas. Tornaram-se órfãs de pais vivos, esquecidas, sem nenhum projeto de futuro para elas, e aos 18 anos eram obrigadas a deixar as instituições. Para onde? Em que situação? É isto que as novas leis e os novos projetos estão se propondo a mudar (GULASSA, 2010a, p. 82).

Quando ultrapassarem os dois anos de acolhimento a equipe técnica do serviço deve enviar relatório do motivo de a criança ainda estar acolhida, para avaliação da justiça.

O prazo dos “18 anos” ronda as instituições. Encontrar soluções que respeitem o ritmo de amadurecimento de cada um e a conquista de condições concretas para a saída do jovem é um dos pontos que angustia e desafia. Há de se cuidar para não deixar o tempo passar, pois o presente e o futuro precisam ser cuidadosamente pensados. Mas as decisões não podem ser externas às vinculações e ao objetivo traçado. A saída é resultado de um processo, de amadurecimento, precisa de um tempo para acontecer. Não pode ser impessoal e burocrática — e não segue um relógio único para todos os jovens (GULASSA, 2010b, p.14).

A falta de oferta de serviços para adolescentes institucionalizados que completam 18 anos é histórica e ainda atual no Brasil e não é diferente em Florianópolis. Como está previsto nos marcos regulatórios brasileiros, o serviço denominado de República constitui um serviço importante para garantir que esses adolescentes possam continuar sua trajetória de forma protegida e segura. O Serviço de Acolhimento em República é previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, tendo como definição:

Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas (BRASIL, 2009b, p. 38).

Esse serviço não está ainda organizado e funcionando no município, dificultando a vivência do direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes que completam 18 anos. Contudo, ainda é realidade o enfrentamento desse problema por parte das instituições de acolhimento por violação de direitos.

A partir da análise dos dados dos prontuários dos jovens que completaram 18 anos, verificamos aspectos interessantes relacionados ao seu tempo de acolhimento (TABELA 10).

TABELA 10 — Perfil e tempo de acolhimento dos adolescentes que ficam até completar 18 anos na instituição (1994 a 2015)

Idade	Sexo	Motivo do Acolhimento	Tempo de Acolhimento
11	F	Exploração no trabalho e mendicância	2.190 dias
13	M	Situação de rua	2.370 dias
12	F	Transferida	2.044 dias
12	F	Exploração no trabalho e mendicância	2.426 dias
10	F	Violência sexual	2.696 dias
10	M	Transferido	2.417 dias
12	F	Negligência	1.936 dias
13	M	Transferido	1.466 dias
12	F	Transferida	2.927 dias
9	F	Ausência dos responsáveis por prisão	2.921 dias
13	F	Situação de rua	1.440 dias

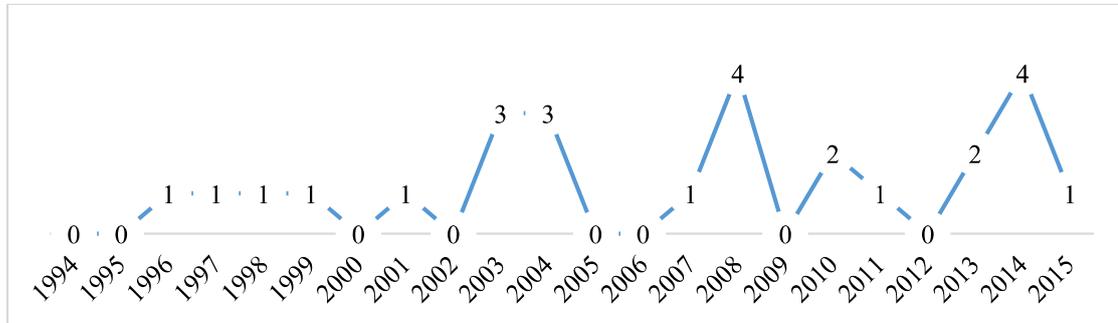
Fonte: Elaboração própria (2016).

Segundo os dados, a média de idade das crianças e adolescentes, quando foram acolhidos era de onze anos de idade. Estudos nacionais já evidenciam que um dos gargalos em casos de adoção de crianças e adolescentes, quando esgotadas as demais possibilidades, é a adoção tardia, ou seja, crianças e adolescentes com mais idade. O tempo médio em acolhimento foram 2.257 dias, equivalente a seis anos e dois meses para cada adolescente (TABELA 10).

A fuga é um problema também a ser enfrentado pelas instituições de acolhimento e não é diferente na instituição pesquisada. Quando uma criança ou adolescente foge, é necessário tomar providências, avisar o Conselho Tutelar, fazer um boletim de ocorrência e avisar a Justiça. O que faz essas crianças e adolescentes fugirem: alguns retornam para casa, outros não conseguem ficar acolhidos pela vivência de rua, e outros, quem sabe, até pela vivência do não cuidado, não conseguem ser cuidados.

Segundo os dados coletados, a evasão na instituição representa 9%, dos 26 que evadiram, 18 (69%) ficaram menos de um ano e destes, seis ficaram menos de um mês (GRÁFICO 25).

GRÁFICO 25 — Crianças e adolescentes em acolhimento que evadiram (1994 a 2015)



Fonte: Elaboração própria (2016).

A média de tempo de acolhimento das crianças e adolescentes que evadem da instituição é de um ano e cinco meses. Entre os motivos do acolhimento das crianças e adolescentes que evadiram, nove (34,6%) sofreram violências e negligência, e 4 (15,4%) foram por abandono e situação de rua (TABELA 11).

TABELA 11 — Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes que evadiram (1994 a 2015)

Motivo de acolhimento	Total
Violência sexual	4
Transferência	3
Situação de rua	3
Pais dependentes químicos/alcóolicos	3
Negligência	3
Justificativa inconsistente	3
Violência física	2
Ausência dos responsáveis por prisão	2
Exploração no trabalho e mendicância	1
Abandono	1
Sem informação	1
Total	26

Fonte: Elaboração própria (2016).

Em relação aos casos de transferência para outras instituições, em 2011 foram encerradas as atividades da casa dos meninos em razão das dificuldades financeiras. Além disso, as demandas de institucionalização por parte do Conselho Tutelar e Judiciário de crianças e adolescentes com envolvimento com entorpecentes e transtorno psiquiátrico grave foram os

motivos para o fechamento da unidade. Segundo os registros institucionais, houve 15 transferências no desacolhimento. Dessas, nove crianças ou adolescentes ficaram menos de dois anos, tempo estabelecido como máximo, e cinco crianças ou adolescentes ultrapassaram esse tempo, sendo que a permanência dessas cinco crianças foi de quatro anos e nove meses.

4.2.4 Acolhidos: à espera de uma casa

Acolhidos são as crianças e adolescentes que ainda permanecem na instituição à espera de um rumo, de um desfecho para sua vida fora da instituição, para que possa dar continuidade na família, em um ambiente doméstico, familiar, da sua rotina de vida de criança ou de adolescente. Em 2015, das 13 crianças e adolescentes ainda na casa, 11 faziam parte de grupos de irmãos. Havia quatro grupos de irmãos: dois de dois irmãos, um grupo de três irmãos e um grupo de quatro irmãs. Nove desses foram acolhidos por dependência química dos pais ou responsáveis.

Por fim, a pesquisa realizada nos prontuários de crianças e adolescentes institucionalizados apontou a existência de vários documentos que são gerados durante esse processo e que são fundamentais, pois eles informam sobre a realidade passada, o presente, as intervenções no cotidiano e, principalmente, sobre aspectos das crianças, adolescentes e suas famílias, e certamente contribuirão para maior entendimento de quem são, de onde vêm, porque ali estão institucionalizados.

Do total de 279 prontuários analisados, em 63 (23%) não constavam informações da data do desacolhimento e qual o encaminhamento dado a cada criança. É certo que possuir todas as informações nem sempre é fácil ou possível. Contudo, conforme visto nos dados anteriores, sistematicamente registramos a ausência de informações importantes nos registros documentais dessas crianças e adolescentes e, entre essas informações inexistentes, há desacolhimentos de crianças e adolescentes em que não constam a data e maiores informações que possam contribuir para maior entendimento do que o Lar e outras instituições têm realizado nas suas práticas para, por exemplo, assegurar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. A falta de informações nos prontuários deixa uma lacuna de informação, ficando em suspenso a finalização de uma história de vida. “A documentação tem a importante tarefa de oferecer subsídios para a análise e a intervenção [...] na realidade. É parte da sistematização de dados para o desenvolvimento teórico-prático profissional” (MARCOSIN, 2010, p. 65).

[...] documentar não é um “roteiro de papéis a serem preenchidos e organizados”, não é simplesmente o ato de obter, passar e registrar informações, é mais que isso, é relacionar e interpretar diversos dados e fatos, é refletir para agir, é relacionar-se com o conhecimento, é parte da produção de conhecimento. Quando a documentação, mesmo aquela aparentemente mais rotineira, tiver um tratamento técnico, documentar torna-se um exercício reflexivo e interpretativo sistemático importante. Nesse momento podemos estabelecer a estratégia profissional adequada, adotar as táticas necessárias para alcançá-la, mas também para construirmos conhecimento (MARCOSIN, 2010, p.70).

Documentar requer, além do conhecimento técnico operativo, o comprometimento político-ideológico com os usuários, desenvolvendo uma avaliação crítica da realidade permeada com postura ética e conhecimento teórico-metodológico no cotidiano utilizando os instrumentais necessários para alcançar os objetivos propostos.

O acolhimento institucional não vai resolver o problema de todas as crianças e adolescentes que são vítimas de violação de direitos, não vai resolver o problema da violação do direito. Contudo, ele deve — como um serviço que integra o Sistema de Garantia de Direitos — contribuir para que essa criança tenha um melhor resultado, seja feliz e cumpra as promessas que fez ao nascer, pois, como nos disse Costa (1999), toda criança quando nasce, nasce com uma promessa e é preciso que se criem condições para que ela possa desenvolver. É preciso planejamento para traçar estratégias para mudança na vida dessas crianças e adolescentes institucionalizados.

As políticas sociais são respostas às demandas sociais provocadas pela lógica da sociedade de classe desigual. Elas não são apenas interesse da classe dominante, mas também expressam demandas da classe empobrecida (trabalhadora), e seu desenho e abrangência vão ser definidos pela correlação de forças travadas no campo social. Sua finalidade deve visar contribuir na vivência da cidadania de seus usuários, no caso deste estudo, das crianças e adolescentes, pois

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 1999, p. 42).

Quando nos distanciamos desse entendimento, os direitos são ou serão violados pela ação ou omissão da família, do Estado ou por parte da sociedade. A importância das políticas sociais, sobretudo da assistência social na oferta de serviços de qualidade que permitam que as famílias tenham as condições adequadas para exercer sua função de proteger, cuidar, educar e formar as crianças e adolescentes, é o grande desafio e uma possibilidade de se restabelecer o direito de toda criança e adolescente à convivência familiar e comunitária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste exercício acadêmico-científico, analisou-se, a partir dos princípios de brevidade e excepcionalidade, como tem sido garantido o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes com direitos violados. Para esse entendimento, realizamos um estudo na instituição campo de estágio, Lar Nossa Senhora do Carmo, que desde 1994 atua na rede de atendimento à criança e ao adolescente recebendo crianças e adolescentes encaminhados pelo Conselho Tutelar e Poder Judiciário. Foram analisados 279 prontuários de crianças e adolescentes vítimas de violação de direitos entre 1994 e 2015.

Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade de a criança permanecer no meio a que pertence, preferencialmente junto à sua família, ou seja, seus pais e ou outros familiares ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade de as crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, em qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar — mesmo que esse acolhimento tenha que ser institucional.

Nesse percurso realizamos uma discussão dos fundamentos teóricos e históricos do direito da criança e do adolescente, como se deu o processo de institucionalização que — a partir da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, com o ECA — muda o paradigma da doutrina da situação irregular para a doutrina da Proteção Integral, muda a lógica da caridade para a do direito. Com a mudança é preciso mudar também a lógica dos serviços socioassistenciais com o reordenamento institucional realizado mediante marcos normativos e regulatórios.

Os dados analisados informam o perfil das 279 crianças e adolescentes que foram acolhidos na instituição pesquisada durante 22 anos. Em relação ao princípio da brevidade da medida protetiva de acolhimento institucional, os dados sugerem que ainda existem casos de crianças e adolescentes (22%) que permaneceram na instituição por mais tempo do que o determinado em lei, ou seja, dois anos. Contudo, os dados sugerem que existem avanços no que diz respeito à brevidade, sobretudo desde 2007, quando há um declínio, uma mudança na curva descendente no número de dias de permanência, o que mostra um dado bastante favorável que reforça a ideia de que os marcos normativos e regulatórios têm sido fundamentais para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

A discussão da excepcionalidade e as motivações de acolhimento nesses 22 anos também revelam que ainda temos resquícios da doutrina da situação irregular, pois ainda temos nos registros crianças e adolescentes que foram institucionalizados por viverem em uma família em situação de carência material, mesmo já tendo políticas públicas instituídas que deveriam ser acionadas numa perspectiva de atuação intersetorial de forma a garantir os recursos

necessários para que essas crianças e adolescentes permanecessem de forma segura, cuidada e protegida. Contudo, os resultados da pesquisa também sugerem alguns movimentos interessantes a partir dos dados apresentados nos capítulos três e quatro, que reforçam haver ainda um caminho muito longo para se percorrer, mas que foram feitas algumas tentativas importantes das instituições nas questões políticas e organizativas no sentido do direito à convivência familiar e comunitária.

Na análise realizada, os motivos de acolhimento que tiveram maior incidência foram pais dependentes químicos, seguidos de violência sexual e negligência. Segundo Assis e Farias (2013), a dependência química estava em terceiro lugar em nível nacional e, na Região Sul, estava em segundo lugar. Pelos resultados obtidos na instituição pesquisada, ela se encontra em primeiro lugar. Outro aspecto observado foi que, no desacolhimento, 94 (34%) crianças e adolescentes tiveram a reintegração familiar.

É certo que o estudo proposto não pretendeu generalizações nos resultados para todas as demais instituições de acolhimento em Florianópolis, mas os dados apresentados a partir de estudo na instituição pesquisada trazem importantes achados que merecem uma continuidade e também ampliação no escopo da pesquisa para que possamos aperfeiçoar cada vez mais esse serviço que tem como objetivo contribuir na garantia de direitos de crianças e adolescentes que tiveram esses direitos violados, sobretudo por aqueles que deveriam protegê-los.

É preciso proteger as crianças e os adolescentes e fortalecer a convivência familiar e comunitária, o SGD e as famílias para que tenham condições de cuidar de seus filhos.

A Política de Assistência Social, importante no SGD e na oferta de serviços para enfrentar institucionalmente a violação de direitos, deu um salto enorme com o SUAS, deu a dimensão melhor do Brasil inteiro. No entanto, há dificuldades, ritmo muito lento, focalizou-se muito a média e alta complexidade enquanto, por outro lado, a básica se limitou à distribuição de bolsas-famílias, quando deveria fortalecer os vínculos da família e comunidade.

Por fim deixamos registrados que o afeto, o reconhecimento, são muito importantes para se desenvolver a autoestima de crianças e jovens acolhidos. A autoestima é a base para realizar um sonho. Que as crianças e adolescentes possam sonhar e construir seus sonhos, sonhos possíveis, para que tenham perspectivas do futuro. Para ter sonho, é preciso acreditar que haverá um amanhã. É essencial pensar na beleza de cada criança e no seu potencial. O tempo de ser criança e adolescente tem prazo de validade, o tempo da criança passa muito rápido, que esse tempo seja para ser criança. Assegurar o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes é um dever da família, do Estado e da sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires (org.). **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder**. São Paulo: Editora Iglu, 1989.

BRASIL. Código de Menores. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Brasília: Senado Federal, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em> set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 11 de outubro de 1979.

BRASIL. **Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990**. “ECA”. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. **Lei nº. 12.010, de 3 de agosto de 2009**. 2009c. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2 set. 2009.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. 2006c. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1349>>. Acesso em: jun. 2016.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: SEDH/CONANDA, 2006a.

BRASIL. **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006b. Disponível em:
<<http://www.mprs.mp.br/infancia/legislacao/id2410.htm>>. Acesso em: jun. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília: CNAS; Conanda, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 25 nov. 2009b.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. A educação como direito In: BRANCHER, Leoberto Narciso; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (org.). **O direito é aprender**. Brasília: FUNDESCOLA/PROJETO NORDESTE/MEC, 1999. p.18.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **ECA**: videoconferência. 21 de novembro de 2007. Disponível em: <<https://youtube/7S9Jv9v0deA>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. **PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: UNESP, 1999.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **A nova “Lei de Adoção” e a judicialização do acolhimento institucional**. 2009. Disponível em:
<<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=925>>. Acesso em: 5 set. 2016.

ELESBÃO, Juliana Cardozo de. **A Violação de Direitos de Crianças e Adolescentes e a Política de Assistência Social em Florianópolis**: um estudo sobre a demanda reprimida. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras (org.). **Famílias de crianças e adolescentes abrigados**: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam. São Paulo: Paulus, 2008.

GABEL, Marceline (org.). **Crianças vítimas de abuso sexual**. São Paulo: Summus, 1997.

GUERRA, Viviane. Prevenção da Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes. Palestra Proferida por Dra. Viviane Guerra. **I Seminário Regional De Combate À Violência Doméstica e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes – Ação em Debate**. 23 de novembro de 2004. Uberaba (Minas Gerais). Disponível em: <http://www.ip.usp.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2283%3Alacri-publicacoes&catid=360%3Alaboratorio-de-estudos-da-crianca-lacri&Itemid=211>. Acesso em: nov. 2016.

GULASSA, Maria Lúcia Carr Ribeiro (coord.). **Imaginar para encontrar a realidade: reflexões e propostas para trabalho com jovens nos abrigos**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA, 2010b.

GULASSA, Maria Lúcia Carr Ribeiro (org.). **Novos Rumos do Acolhimento Institucional**. São Paulo: Neca, 2010a.

INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA. **Fazendo minha história**. Guia de ação para colaboradores. s/a. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/56bcc5567da24f4faa269479/1455211873350/guiafmh.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MACIEL, Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e práticos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARCOSIN, Cleir. Documentação em Serviço Social: debatendo a concepção burocrática e rotineira. In: FORTI, Valeria; GUERRA, Yolanda (org.). **Serviço Social: temas, textos e contextos**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2010.

MENDES, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. **Rev. Bras. Saúde matern. Infant.**, Recife: maio-ago, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v1n2/v1n2a02.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

MINAYO, Cecilia de Souza; SANCHES, Odécio. Qualitativo-Quantitativo: oposição ou complementaridade? **Cad. Saúde Pública**, v. 9, n. 3, Rio de Janeiro, jul.-set., 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1993000300002>. Acesso em: 23 maio 2016.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. A centralidade da família na Política de Assistência Social: contribuições para o debate. In: **Revista de Política Pública**. São Luís: EDUFMA, v. 8, n. 1, jan. / jun. 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: Conselho Federal De Serviço Social. **O trabalho do assistente social e as políticas sociais**, mod. 04, Brasília, UnB, CEAD, 2000.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Políticas Sociais. In BOSCHETTI; BHERING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. **Política Social no Capitalismo: Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora/CAPES, 2008.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família, Trabalho com Família e Serviço Social. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 12, n. 2, p. 163-176, jan./jun., 2010.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Z; RIBEIRO, P; LONGO, L. Uma exploração inicial das informações sobre família no Censo Demográfico de 2010. **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, Águas de Lindóia/SP – Brasil, novembro de 2012. p. 01-18.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. CAOPCAE - Área da Criança e do Adolescente. **O Conselho Tutelar em perguntas e respostas**. 2012. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1082>>. Acesso em: 20 set. 2016.

PEREIRA, P. A. P. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. **Revista Serviço Social & Saúde**, UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, dez. 2010.

RABELO, Rosilene Sardá. **O apadrinhamento afetivo como suporte no desenvolvimento da autoestima**. 1999. Trabalho de conclusão do Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene (coord.). **Acolhendo Crianças e adolescentes: experiências de Promoção de Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, Andrea. **Famílias ou políticas desestruturadas?** – Os desafios da convivência familiar e comunitária. 2014. Disponível em: <<http://oficinadeimagens.org.br/familias-ou-politicas-desestruturadas>>. Acesso em: 6 set. 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry; COSTA, Marli Marlene Moraes. **Violência Doméstica:** quando a vítima é a criança ou adolescente — uma leitura interdisciplinar. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

APÊNDICE B - TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA



LAR NOSSA SENHORA DO CARMO

Rua Vitor Silva, nº 50- Capoeiras - 88.080-280 - Florianópolis - SC - Fone: 3028-9414

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Eu REGINA MARIA FLORIANI PETRY, Presidente da OSCOPAC, entidade mantenedora do Lar Nossa Senhora do Carmo, localizado na Rua Vitor Silva, 50, no Bairro Capoeiras no município de Florianópolis, autorizo a análise e sistematização dos 279 prontuários das crianças e adolescentes dos anos de 1994 a 2015 para a efetivação da pesquisa: “Como tem sido garantido o direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos por determinação judicial”, realizada sob a orientação da Prof^ª. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs - CRESS - 12º Região - (6289), para fins de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Serviço Social da UFSC. Informo que esta cessão de autorização está condicionada à realização de pesquisa conforme princípios de ética e responsabilidade.

Florianópolis, 13 de abril de 2016.

REGINA MARIA FLORIANI PETRY
 Presidente da OSCOPAC
 CNPJ 80.672.645/0001-00