

# **UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE VULNERÁVEIS NA BAIXADA FLUMINENSE**

## **AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICY OF HOST INSTITUTION OF VULNERABLE IN THE BAIXADA FLUMINENSE**

**Edna Raquel Hogemann – UNESA/FAPERJ**

### **RESUMO**

O presente ensaio foi elaborado a partir de dados obtidos no curso do projeto de pesquisa e iniciação científica, intitulado Abrigamento: necessidade ou descaso? A cidadania reconhecida desde a infância é pilar básico à justiça social, ainda em execução, que promove uma abordagem crítico-analítica em torno às estatísticas obtidas no censo dos anos de 2008/09 do Programa Módulo Criança e Adolescente – MCA, realizado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro em parceria com o curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, vencedor do Prêmio INNOVARE-2008, que vem promovendo a alimentação dos dados cadastrais das crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente e em situação de risco pessoal e social promovida nas instituições de acolhimento infantil públicas e privadas, nos municípios da Baixada Fluminense: Duque de Caxias, São João de Meriti e Nova Iguaçu. Nele busca-se traçar um paralelo dos modelos de institucionalização passado e presente, visando, pela via da investigação da realidade, promover uma leitura crítico-reflexiva em relação aos resultados parciais obtidos até então. Dando conta de que os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e de suas famílias, embora positivados carecem da eficácia necessária para mudança do paradigma pobreza versus acolhimento institucional. Razão pela qual é apenas um Direito de Papel.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acolhimento institucional  
prolongado;crianças;adolescentes

### **ABSTRACT**

This essay is the result of a research project and basic scientific research, with support from FAPERJ, still in execution, that promotes an analytical critical boarding in lathe to the statisticians gotten in the census of the years of 2008/09 of the Module Child and Adolescent - MCA carried through for the Public prosecution service of Rio de Janeiro in partnership with the Law's Graduation of the University Estácio de Sá, winner of Prize INNOVARE-2008, on institutional shelter of children and adolescents in promoted situation of personal and social risk in the public and private institutions of infantile shelter,

in the cities of the Of the state of Rio de Janeiro Lowered one: Duque of Caxias, João de Meriti and Nova Iguaçu, in which if he traces a parallel of the models of last and present institutionalization, aiming at, for the way of the inquiry of the reality, to critically analyze the partial results of the data gotten until the moment. Giving account of that the basic rights of the children and adolescents and of its families, even so positivados lack of the necessary effectiveness for change of the paradigm poverty versus institucional shelter. Reason for which it is only one Right of Paper.

**KEYWORDS:** long institucional shlelter; children;adolescent

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Uma Abordagem objetiva da questão; 2. Os direitos fundamentais e a proteção à criança e ao adolescente; 3 Práticas de Institucionalização de crianças e adolescentes ontem e hoje; 4 Família e acolhidos, os filhos do esquecimento;5. Acolhimento institucional e a Garantia do direito à convivência familiar e comunitária; Considerações Finais; Referências

## **INTRODUÇÃO**

O presente estudo está amparado em pesquisa apoiada pela FAPERJ e iniciada pelos pesquisadores do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, no Rio de Janeiro, em parceria com o Ministério Público Estadual em 2008/2011, acerca do acolhimento institucional de Crianças e Adolescentes em todo o Estado do Rio de Janeiro. Tendo como resultado os sucessivos Censos da População Infanto-Juvenil Abrigada no Estado do Rio de Janeiro, intitulado de MCA (Módulo Criança e Adolescente). Assim sendo, este estudo constitui-se em nova etapa no diagnóstico da realidade dos acolhimentos institucionais e das possíveis proposições para o seu enfrentamento, com foco nos municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti e Nova Iguaçu, da Baixada Fluminense.

Ressalte-se que as questões referentes à Infância e Adolescência gozam de Proteção Integral e prioridade assegurada pelo constituinte originário em nossa Carta Magna de 1988, passando a sujeitos de pleno direito, respeitando o princípio da Dignidade da Pessoa Humana bem como garantindo o direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Para tanto, é de fundamental importância conhecer a realidade social em que se insere a questão para confrontá-la aos aspectos legais vigentes para se estabelecer estratégias e ações de intervenção que possibilitem a alteração de práticas sociais culturalmente enraizadas na sociedade e que propiciem melhores condições de acolhimento para crianças e adolescentes que se

encontrem em instituições de acolhimento, de modo a minorar os danos causados pela medida, mesmo que provisória e excepcional.

A análise descritiva da real causa do afastamento de muitas crianças de seus lares está sendo realizada a partir dos relatos e perspectivas dos institucionalizados e de suas famílias, mostrando-se determinante para o atendimento de certas necessidades das crianças e adolescentes que somente se dão nestas fases da vida, exigindo-se dos responsáveis pela garantia desses direitos um agir imediato.

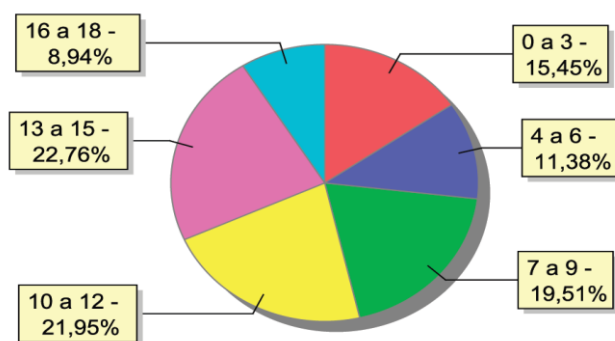
Portanto, optou-se pela metodologia de abordagem dialética do tema, por ser própria para as ciências sociais, possibilitando ampliar a análise e discussão da problemática. A coleta de dados para o diagnóstico do perfil dos institucionalizados, suas famílias e das entidades de abrigo local, está sendo realizada através de questionário, em que estão sendo colhidas as informações quanto à situação pessoal, sócio-familiar e jurídica. Incluindo-se a pesquisa bibliográfica especializada sobre o tema.

Esta intervenção fortalece o conhecimento da realidade social para diagnosticar as dificuldades vigentes e na proposição de alternativas para a eficácia dos direitos consagrados na legislação constitucional e infraconstitucional.

## 1. Uma abordagem objetiva da questão

Os números do quinto Censo do Módulo Criança e Adolescente, do ano de 2010, promovido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresenta números relevantes:

**Quadro 1 : Distribuição das crianças e adolescentes acolhidos por faixa etária**

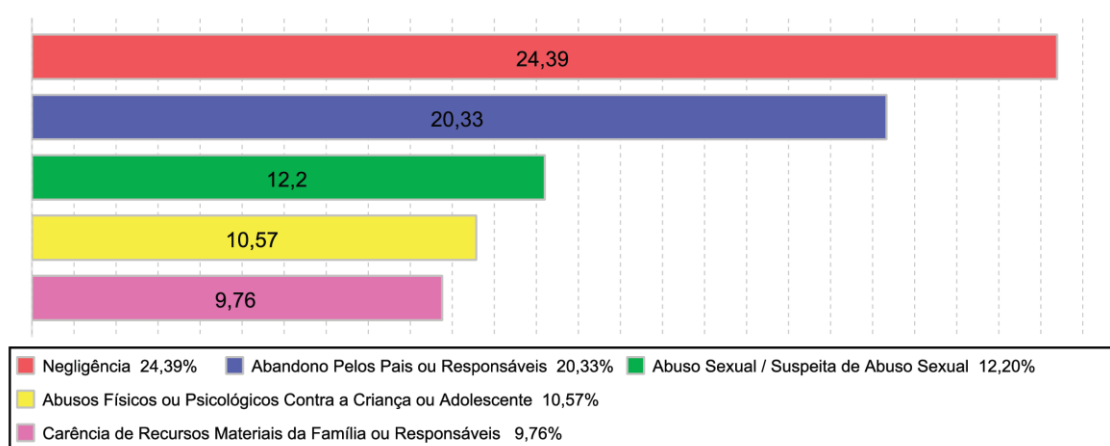


Fonte: Censo do Módulo Criança e Adolescente- ano 2010 MP/RJ.

Do contingente total de 123 (cento e vinte três) crianças e adolescentes, acolhidos nas 13 (treze) instituições localizadas naquele município, somente 09 (nove), ou seja, 7,32% (sete e trinta e dois por cento) se encontram aptos para a adoção. Sendo certo que 41 (quarenta e um) sem recebimento de visita. O que infere apontar para um total de 73 (setenta e três) crianças ou adolescentes acolhidos que possuem vínculos familiares.

No que diz respeito às causas para o acolhimento o censo apontou para o seguinte quadro:

#### Quadro 2: Causas para o acolhimento



Fonte: Censo do Módulo Criança e Adolescente- ano 2010 MP/RJ.

A análise da realidade familiar e do acolhimento institucional das crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social no município de Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, perpassa pelo conhecimento dos reais motivos que levam à família em situação de pobreza a buscar o acolhimento de seus filhos em instituições de abrigo ou ao seu abandono. Procuram-se as alternativas, na perspectiva dos institucionalizados e de suas famílias, que podem efetivamente evitar o afastamento entre elas e como as entidades de abrigo podem proporcionar a reintegração dos institucionalizados em suas famílias, conforme a previsão na legislação infraconstitucional.

Como se percebe os números são sintomáticos, na medida em que a situação de miserabilidade é uma constante em quase 100% (cem por cento) dos casos, mesmo nos 24,39% (vinte e quatro e trinta e nove por cento) em que a causa do acolhimento foi a negligência por parte dos responsáveis, excluindo-se desse total somente os 12,20% (doze e vinte por cento) dos casos de abuso sexual ou de suspeita de abuso sexual.

Os relatos colhidos pela equipe de pesquisadores na instituição Lar Jesus é Amor, localizada na periferia do município de Duque de Caxias, vão

muito além dos simples números tabulados para os fins colimados na pesquisa, a saber:

**Quadro 3: Relatos colhidos pela equipe de pesquisadores**

CRIANÇA (Nome fictício)	NASCIMENTO	Data de abrigamento	OBSERVAÇÕES
Alexssandro	3 anos	10/08/2009	Mãe usuária de crack desaparecida há um ano, criança abrigada pelo CTDC após denuncia de maus tratos dos tios avós, a criança esta desnutrida, não fala e observamos traumas psicológicos já em tratamento.
Daiane	06/07/2009	22/07/2009	Criança abrigada pela Vara da Infância, Mãe tem problemas psiquiátricos, abrigada em uma instituição do Município, até o momento não foi encontrada rede de apoio familiar.
Luys Miguel	22/08/2009	13/07/2009	A criança foi abrigada pelo CTDC devido a mãe não ter rede de apoio familiar, no momento do abrigamento não tinha residência, atualmente a criança sai aos finais de semana em reintegração familiar, há necessidade de creche para que possa ser desligado.
Vitória	27/04/2009	20/05/2009	A criança foi abrigada pelo CTDC, a criança nasceu abaixo do peso e durante a permanência no Hospital a mãe não a visitava, a mesma possui oito filhos, é usuária de drogas e visita a criança esporadicamente.
Iara	17/03/2008	08/05/2009	A criança chegou a instituição através do CTDC após internação de 30 dias no Hospital Infantil devido a desnutrição grave, com seqüelas.  A mãe não visita, tem outros sete filhos em situação parecida.
Maiara	17/03/2008	08/05/2009	A criança chegou a instituição através do CTDC após internação de 30 dias no Hospital Infantil devido a desnutrição grave, com seqüelas.  A mãe não visita, tem outros sete filhos em situação parecida
Isaac	2 anos	14/04/2009	A criança foi encaminhada pelo CTDC após ter sido encontrada com a mãe alcoolizada em um bar, a criança tem três irmãos abrigados na instituição uma semana anterior.
Miguel	06/09/2008	06/04/2009	A criança foi encaminhada pelo CTDC juntamente com dois irmãos após denuncia de vizinhos, as crianças estavam sozinhas em casa chorando, segundo vizinhos é uma freqüência a mãe sai

			freqüentemente para beber.
Sabrina	26/02/2005	06/04/2009	A criança foi encaminhada pelo CTDC juntamente com dois irmãos após denuncia de vizinhos, as crianças estavam sozinhas em casa chorando, segundo vizinhos é uma freqüência a mãe sai freqüentemente para beber.
Uiratan	16/07/2003	06/04/2009	A criança foi encaminhada pelo CTDC juntamente com dois irmãos após denuncia de vizinhos, as crianças estavam sozinhas em casa chorando, segundo vizinhos é uma freqüência a mãe sai freqüentemente para beber.
Tania	16/11/2006	16/03/2009	A criança foi abrigada pelo CTDC após denuncia de abuso sexual por parte de um irmão, não foi comprovado através de exames, a família visita semanalmente.
Camila	11/07/2008	12/03/2009	A criança foi abrigada pelo CTDC por negligencia a mãe tem comprometimento psiquiátrico, não há rede de apoio familiar.
Apelidada de "Luciana"	+/- 2 anos	12/02/2009	A criança foi abandonada na rua, ate o presente momento não há familiares.
Kelly	20/01/2009	26/01/2009	A criança foi abrigada pelo CTDC, pai é alcoólatra e esta desaparecido, a mãe tem problemas psiquiátricos, a avó esta visitando.
Evelin	18/04/2004	17/01/2009	A criança foi abrigada devido a maus tratos, tem uma irmã abrigada anteriormente devido a negligencia, a mãe é usuárias de drogas.
Lucas	12/03/2008	17/01/2009	A criança foi abrigada devido a maus tratos, tem uma irmã abrigada anteriormente devido a negligencia, a mãe é usuárias de drogas.
Jhully	10/06/2006	03/11/2008	A criança foi abrigada devido a negligencia, tem dois irmãos abrigados posteriormente devido a maus tratos, a mãe é usuária de drogas.
Myllena	10/02/2008	16/06/2008	A criança foi abrigada pelo CTDC, devido a negligencia, a mãe é usuária de drogas está desaparecida há 1 ano.
Beatriz	14/04/2008	26/05/2008	A criança foi abrigada pelo CTDC devido a maus tratos, a mãe é adolescente usuária de drogas, avós maternos são alcoólatras.
Bruno	07/02/2008	29/04/2008	A criança foi abrigada pelo CTDC, foi encontrada por terceiros no colo da mãe embriagada e encaminhados ao Hospital.

Fonte: Relatório de pesquisa Abrigo Jesus é Amor DC/RJ

O aumento dos casos de acolhimentos de crianças em virtude da impossibilidade de continuar com a família, em razão de negligência do responsável ou dos responsáveis por dependência química, mormente pelo uso do crack, foi uma constante nos relatos dos técnicos entrevistados nas diversas instituições visitadas pelos pesquisadores, como é possível concluir dos relatos colhidos pelos pesquisadores no quadro acima. Dos 20 (vinte) casos de acolhimento apontados no quadro, 12 (doze) tem por motivação principal a dependência química por parte da mãe da criança, seja pelo uso do álcool ou outra droga, como o crack.

No entanto, o Município de Duque de Caxias dispõe somente de um Centro de Atenção Psicossocial para Usuários de Álcool e outras Drogas (CAPSad), para atendimento ambulatorial e de emergência, não dispondo de unidade de internação para o tratamento e a recuperação dos drogados<sup>1</sup>.

Por outro lado, ainda é por causa da pobreza, ou seja, tão somente pela falta de recursos materiais da família ou responsável, que muitos meninos e meninas da Baixada Fluminense, estão afastados de suas famílias, perfazendo um contingente de 9,76 % (nove e setenta e seis por cento) dos acolhimentos institucionais.

Ao invés de enviar as crianças e os adolescentes para as instituições, as famílias deveriam ser atendidas por programas oficiais de auxílio, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente, para serem mantidos em sua família de origem. Mas o alcance dos Programas e Projetos não dá conta do contingente de necessitados que só tende a aumentar. Isto porque, além da pobreza, há outros fatores associados, como a falta de acesso ou mesmo a insuficiência, quando não, inexistência dos serviços públicos essenciais à manutenção da coesão familiar, como é o caso das creches municipais<sup>2</sup>.

A pobreza não somente promove a circunstância pontual da necessidade de afastamento da criança/adolescente do ambiente familiar, como contribuiu para um afastamento paulatino, na medida em que os pais/parentes não

---

<sup>1</sup> No Município de Duque de Caxias está em construção um complexo unindo saúde e assistência social, em Parada Morabi. São dois imóveis: um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e um Centro de Apoio à Saúde da Família (CASF). Outras obras da Assistência Social foram apontadas: CRAS de Imbariê e Parada Angélica, além do Complexo de Assistência Social, localizado no Centenário. O Complexo vai reunir todos os Conselhos Municipais que garantem o direito da população além de um Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS). No Complexo terá também uma Casa de Passagem para menores em situação de risco. “Este será o único local no estado em que temos tudo isso reunido em um só lugar. Vai facilitar a vida de nossa população”, ressaltou o secretário de Assistência Social Airton Lopes da Silva, o Ito, em entrevista dada aos pesquisadores do projeto *Abrigamento: Necessidade ou Descaso?*, em 28.05.2010.

<sup>2</sup> A Secretaria Municipal de Educação do município de Duque de Caxias (SME) possui 31 unidades voltadas para a educação infantil - 24 creches pré-escolares de horário parcial e 7 CCAICs (Creches e Centro de Atendimento à Criança Caxiense). Retirado do site: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/index.php/noticias/noticia/2385/Prefeitura-de-Caxias-inaugura-creche-para-100-crianas>, em 15 mar 2011.

dispõem de recursos para manter uma rotina constante de visitação aos acolhidos. É o que revelam os números levantados pelo 5º Censo do MCA nas instituições de acolhimento, em Duque de Caxias, abaixo apresentados:

#### **Quadro 4: Detalhamento de visitação**

##### **Detalhamento da visitação**

<b>Situação</b>	<b>nº de c/a</b>
Sem visita	41
Sem visita nos últimos 4 meses	31
Semanal	35
Quinzenal	9
Mensal	7
<b>Total</b>	<b>123</b>

Fonte: Censo do Módulo Criança e Adolescente- ano 2010 MP/RJ.

Do total de 123 (cento e vinte e três) crianças/ adolescentes acolhidos , cerca de 82 (oitenta e dois) possuem algum vínculo de parentalidade, mas somente 35 (trinta e cinco) conseguem ser visitados com regularidade.

Este afastamento vai, aos poucos, esgarçando ainda mais os tênues vínculos existentes com a família e comprometem necessariamente o estabelecimento do perfil personalíssimo de cada uma dessas crianças, que pela falta de manutenção dos laços com os seus familiares, findam por carecer de referenciais próprios a estruturar um *ethos* interior à construção de sua personalidade, carente da noção de pertencimento.

Assim, se é correto afirmar que a Constituição Cidadã de 1988, privilegiou como princípio primordial do Estado Democrático de Direito, a Dignidade da Pessoa Humana, sendo um atributo de qualquer ser humano, pois independe de qualquer requisito ou situação, consubstanciado pelos direitos fundamentais e, para a sua efetivação, a Constituição elenca vários outros direitos e, dentre eles, os direitos sociais previstos no artigo 6º, como educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, proteção à maternidade e à infância, tal discurso soa, no mínimo, como demagógico, diante do quadro que as pesquisas feitas revelam.

## **2. Os direitos fundamentais e a proteção à criança e ao adolescente**

Os direitos fundamentais de proteção à criança e ao adolescente, seres humanos ainda em desenvolvimento, estão mencionados no artigo 227, caput, da Constituição Federal, determinando que a família, a sociedade e o Estado devam garantir com prioridade absoluta, todos os direitos inerentes à pessoa



humana, uma vez que é um sujeito de direitos, assegurando que fique a salvo de todo tipo de negligência, discriminação, violência e opressão, dentre outros.

A Constituição Federal em seu art. 226, dá proteção especial à família, que é a célula mater da sociedade, podendo ser constituída pelo casamento, pela união estável ou pela comunidade formada por qualquer um dos pais e seus dependentes, como bem define Celso Bastos [1] “é o conjunto de pessoas unidas por laços de parentesco”. Competindo ao Estado propiciar recursos para o exercício do direito do planejamento familiar, pautados pelo respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável (art. 226, § 7º).

Como os quadros das desigualdades sociais são tão extremos em nossa região e os poucos recursos públicos face à elevada demanda e necessidade, tanto das crianças e adolescentes como também dos adultos contemplados pelo princípio da dignidade humana, que para efetivá-los, o Estado oferta um mínimo existencial, para garantir que todas as pessoas gozem de uma existência digna.

Mas não havendo meios de realizar a todos, deve-se efetivar os principais direitos fundamentais que, em se tratando de crianças e adolescentes, devem se relacionar ao desenvolvimento físico e mental, recebendo para tanto educação básica, alimentação, saúde e lazer, principalmente com o apoio e convivência familiar e comunitária, para o seu pleno desenvolvimento como pessoa humana.

Por estarem em crescimento e formação, na peculiar condição de pessoas humanas, que a Doutrina de Proteção Integral adotada no país, parte do pressuposto que todos os direitos das crianças e adolescentes devem ser reconhecidos, prioritariamente por sua maior vulnerabilidade e condição especial. Sendo assim, não afasta a necessidade de proteção especial àquelas crianças e adolescentes que, em decorrência de situação de risco pessoal ou social, merece maior atenção da família, da sociedade e do Estado.

Os direitos fundamentais promovem o resgate e a valorização do direito à convivência familiar reconhecido no art. 227 da Carta Maior, como também nos artigos 4º e 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente ( Lei 8.069 de 13 de julho de 1990). Há uma escala de prioridades para a aplicação da Lei em cada caso concreto, estabelecendo que toda criança e adolescente tem o direito de ser criado e educado no seio de sua família, salvo se houver transgressão dos deveres do poder familiar que impossibilitem o desenvolvimento saudável da personalidade da criança ou do adolescente e, somente assim poderá se autorizar o seu acolhimento institucional em instituições, por período temporário e transitório, para sua reintegração na família natural ou em convivência com família substituta.

Estando as famílias de origem em dificuldades econômicas, deverão obrigatoriamente serem incluídas em programas oficiais de apoio para manterem consigo sua prole, conforme as regras do art. 23, parágrafo único do ECA, que regulamentou o art. 226, § 8º, da Constituição Federal, dando prioridade para a permanência dos filhos com seus pais, fortalecendo os vínculos afetivos para um crescimento sadio. Pois não há na legislação vigente, previsão para acolhimento institucional em entidades por causa da pobreza.

Para que tal aconteça, o poder público deve dar as condições necessárias, sendo ainda uma questão que permanece na utopia, como aponta Rizzini [2] ao comentar que “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”, ou seja, é mais fácil identificar a negligência dos pais ao encontrarmos uma criança em situação de risco do que afirmar a negligência e a omissão do Estado.

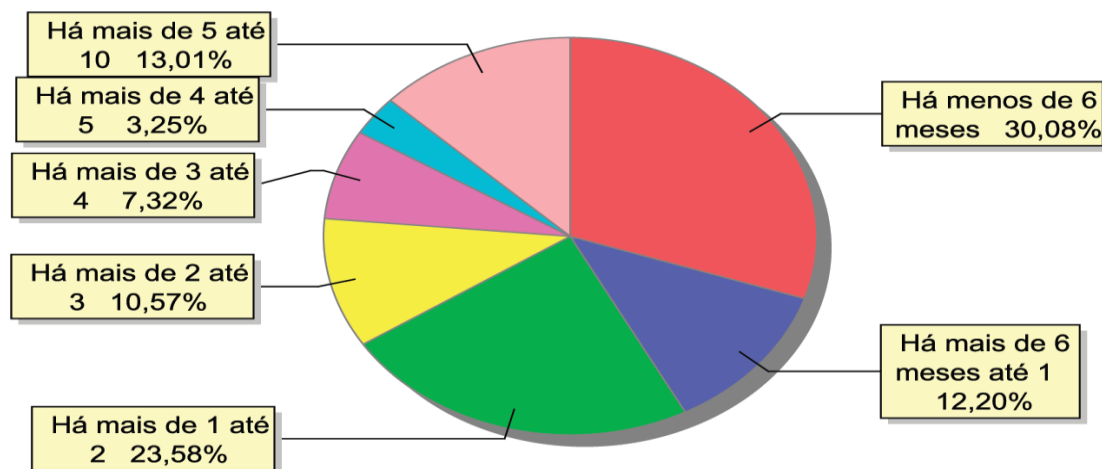
Quando a família não pode garantir os direitos constitucionais, o ECA prevê o apoio do Conselho Tutelar, que é um órgão autônomo e seus membros são eleitos por sua própria comunidade, supondo-se assim que sejam conhecedores das famílias, de seu modo de vida e de suas inter-relações. Mas tal não acontece devido ao excesso de demanda a ser atendida, aos poucos recursos e também de cursos de capacitação desses profissionais, pois nenhum conhecimento teórico intrafamiliar lhes é exigido, causando deficiência no atendimento e por muitas vezes, encaminhando crianças e adolescentes as entidades de abrigo, sem ter esgotado outras formas de proteção.

**Quadro 5: Tempo de institucionalização das crianças e adolescentes que se encontram em regime de acolhimento institucional ou familiar**

<b>Crianças e adolescentes que estão acolhidos</b>	<b>nº de c/a</b>	<b>%</b>
Há menos de 6 meses	37	30,08
Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano	15	12,20
Há mais de 1 ano e há menos de 2 a	29	23,58
Há mais de 2 anos e há menos de 3 anos	13	10,57
Há mais de 3 anos e há menos de 4 anos	9	7,32
Há mais de 4 anos e há menos de 5 anos	4	3,25
Há mais de 5 anos e há menos de 10 anos	16	13,01
Total	123	100

Fonte: Censo do Módulo Criança e Adolescente- ano 2010 MP/RJ.

**Quadro 6: Percentual – tempo de acolhimento**



Fonte: Censo do Módulo Criança e Adolescente- ano 2010 MP/RJ.

O acolhimento em instituições de acolhimento, além de medida temporária e excepcional, deve garantir o retorno da criança e do adolescente ao seu contexto familiar, e promover ações planejadas e imediatas empreendidas para apoiar à convivência familiar e comunitária, não se esquecendo de estimular a participação dos envolvidos nesse processo, uma vez que essas famílias vivem em circunstâncias de enormes adversidades, o que poderá prejudicar a reintegração.

Os números apontados no quinto censo do MCA, realizado no ano de 2010, no município de Duque de Caxias apontam para uma realidade cruel: a grande maioria, a saber, 57,83% (cinquenta e sete e oitenta e três por cento) das crianças e jovens acolhidos, que representam um contingente 71 (setenta e um) do total de 123 (cento e vinte e três) crianças e adolescentes pesquisados, já se encontram internados há pelo menos um ano, sendo certo que destes, 51 (cinquenta e um) ainda mantém vínculos familiares de alguma espécie.

Importante ressaltar que, a visitação periódica, não é suficiente para a formação moral e psicológica da criança e tampouco apontam para seu acolhimento afetivo, uma vez que vai decrescendo enquanto o tempo passa. Sendo assim, a existência de laços afetivos não pode ser presumida, deve ser comprovada, pois deve partir do principal titular do direito, a própria criança e a sua principal garantia é a convivência familiar.

O fato mais relevante é que o acolhimento institucional só será lícito para resguardar o melhor interesse da criança. Não é um direito dos pais e sim da criança que deve ter atendimento prioritário, pois é um ser em formação e desenvolvimento e por isso tem pressa, urgência.

Ao nos atermos à realidade que nos cerca, percebemos que nossas leis, tão perfeitas e modernas, são direitos de papel e, quiçá vivamos em um Estado Democrático de direito, que somente pode garantir, ao menos no papel, nossa liberdade, a nossa vida, a proteção das crianças e dos adolescentes e tantos outros direitos.

Na realidade atual é a pobreza que têm autorizado indiscriminadamente o acolhimento institucional em entidades e o abandono de crianças e adolescentes à própria sorte, invertendo-se a lógica da proteção integral à criança, ficando abrigada e guardada até que sua família adquira às condições adequadas para criá-los.

A proteção integral se destina à criança e ao adolescente, é ela que deve ser integralmente protegida do abandono em instituição, retomando seu lugar no seio da família, respeitando-se assim o princípio fundamental dos direitos humanos de um ser em formação, o princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo-se o direito a prioridade absoluta, a convivência familiar e comunitária.

### **3. Práticas de Institucionalização de crianças e adolescentes ontem e hoje**

A prática de institucionalização de crianças e adolescentes pobres e abandonadas no Brasil é secular, resultado de políticas elitistas, higienistas e ditatoriais que se estenderam até o século XX.

De um modo geral, a atenção aos direitos das crianças e adolescentes só foi exercida a partir da redemocratização do país na década de 1980, com a reorganização e mobilização da sociedade civil na defesa da descentralização de políticas e práticas de atendimento a crianças e adolescentes.

O Código de Menores de 1927 tinha o objetivo de retirar das ruas todas as crianças e adolescentes que estivessem em “situação irregular”, por razões de abandono e pobreza e o de 1979, internava a juventude até os 18 anos para a sua ressocialização. As famílias eram julgadas como incapazes de criar e cuidar de seus filhos. A lógica era, conforme Rizzini [3], “de que se internando o menor carente, evitava-se o abandonado, e, por sua vez, o infrator.” Condenando crianças a uma vida institucionalizada, pela pobreza de suas famílias devido à falta de políticas de acesso a serviços básicos.

Com a transição política após a queda da ditadura no país, fez-se aumentar os movimentos sociais, as manifestações populares e até de jovens internados denunciando as arbitrariedades de como eram tratados, clamando por direitos até então proibidos. Nesta época, muitos estudos demonstraram as

conseqüências da institucionalização no desenvolvimento das crianças e adolescentes e os altos custos para a manutenção dos internatos. Houve também os movimentos internacionais para revisão da prática de internação dos jovens em instituições bem como o fim dos manicômios, onde questionavam a assistência e tutela do Estado.

Os movimentos sociais para a aquisição de direitos sociais pós-ditadura militar, além de uma nova Constituição, resultaram também, no Estatuto da Criança e do Adolescente, sistematizando as principais legislações nacionais e internacionais, as transformações das práticas de atendimento da população infanto-juvenil.

No Estatuto, foram adotadas a Doutrina de Proteção integral, baseada no reconhecimento dos direitos especiais de todas às crianças e adolescentes de se desenvolverem física, mental, moral, espiritual e socialmente, preservando-se sua liberdade e dignidade, principalmente no seio familiar, além dos direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, pois é sujeito de direitos.

Anteriormente, falhando a família, a sociedade e o Estado, as crianças e adolescentes eram consideradas juridicamente como “em situação irregular” hoje com a mudança trazida pelo Estatuto, como cita Edson Seda, “quem ameaçou ou violou direitos é quem está em situação irregular”. [4]

Em relação à internação, o Estatuto previu medidas a serem adotadas, conforme o caso concreto: o abrigo será medida de caráter provisório e excepcional para crianças em situações de risco pessoal e social (art. 101, VII e § Único, ECA) e a internação propriamente dita, de adolescentes, como medida sócio-educativa de privação de liberdade (art. 112, VI, ECA). Somente depois de esgotadas todas as possibilidades previstas para a manutenção da convivência familiar e comunitária.

Houve vários avanços e obstáculos para a efetivação da lei, uma vez que muitos dirigentes e funcionários das instituições de acolhimento institucionais, acreditem que a internação é a melhor proteção para as crianças e adolescentes. Mas diferentemente dos Códigos do passado, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi construído com a participação ativa da sociedade e não das elites.

Ainda não se têm dados concretos sobre o atendimento de crianças e adolescentes em instituições de abrigo, embora, por vezes fiquemos perplexos, com denúncias de maus-tratos e outras violações de direitos pelos próprios sujeitos de direitos. E devido ao aumento da criminalidade e violência, com participação de um número efetivo de crianças subordinadas as atividades criminosas e de tráfico de substâncias entorpecentes, há também tendências para a redução da idade penal.

Acredita-se que os grandes internatos, chamados de orfanatos, tenham sido desativados. Mas ouviu-se falar que continuam a funcionar com o mesmo atendimento do passado, embora hoje sejam chamados de “instituições de acolhimento”. Abrigo, pelo Estatuto é uma medida protetiva ( art. 101, § único), tratando-se do ato de abrigar [5], contudo as pessoas utilizam para designar uma instituição de acolhimento.

A institucionalização de crianças e adolescentes foi bastante combatida, porém não caiu em desuso, vez que há demanda contínua e persistente para abrigar crianças e adolescentes, com múltiplas dificuldades e comprometimento com situações de violência e uso de drogas que não existiam no passado, permanecendo por vários meses ou anos em instituições de abrigo.

Em princípio, a institucionalização seria uma exceção, pois nenhuma criança ou adolescente deveria se separar de sua família, mas sua ocorrência ainda é devida a velhos problemas relativos à carência de condições dignas de sobrevivência, como o desemprego e a falta de recursos financeiros, que inclusive impede o seu retorno. Persistindo, ainda hoje, para as famílias pobres o estigma de incapazes para provimento de seus membros.

Atualmente há inclinação das políticas sociais e econômicas nacionais e internacionais na valorização do papel das famílias, diferentemente do passado. O Plano Nacional de Assistência Social está direcionado a uma rede socioassistencial para atendimento às necessidades da família e de seus membros e que para tal deve garantir as condições de sustentabilidade, o que na prática não basta estar no papel.

A estrutura familiar sofreu significativas mudanças, apresentando novos tipos e valores, em conformidade com as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nos últimos anos. Não é mais o homem o principal provedor de suas famílias e sim as mulheres. As mudanças significativas na família dizem respeito a duas áreas, como destaca Cyntia Sarti , “a autoridade patriarcal e a divisão de papéis familiares, que modificaram as relações entre o homem e a mulher e ainda, entre pais e filhos”. [6]

Cabe ressaltar, que ainda hoje, mesmo diante de princípios de igualdade e direitos que orientam nossa legislação pátria e políticas públicas, observa-se a mesma prática secular institucionalizante, a convergência para a população pobre da sociedade, predominando uma postura clientelista e assistencialista, posto que casos similares de violação de direitos, não possuem o mesmo tratamento, se a família tem recursos financeiros.

A legislação moderna previu a criação de órgãos para o gerenciamento das políticas de atendimento das necessidades de crianças e adolescentes bem como de suas famílias, para garantir sua proteção Integral, em substituição ao caráter punitivo da doutrina da “Situação Irregular”. Sendo assim, foram criados os Conselhos de Direitos nas três esferas federativas, objetivando a descentralização política-administrativa e a participação da sociedade na formulação de políticas públicas e seu controle.

E para o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, foi criado o Conselho Tutelar nos municípios, sendo um órgão autônomo e não-jurisdicional, que tem seus membros eleitos pela comunidade e que cumpram pelo menos três requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município (art. 133, ECA) justamente pela proximidade de convivência e conhecimento das necessidades locais e básicas da população.

Embora, haja novos direitos positivados, constata-se que a institucionalização da criança e do adolescente por motivo de pobreza ainda é uma prática recorrente, embora não permitida legalmente. Assistimos também, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA, que não substituiu as funções executivas da extinta FUNABEM, o que enfraqueceu as ações relativas às crianças e adolescentes devido a perda relativa de orçamento federal.

#### **4. Família e acolhidos, os filhos do esquecimento.**

Atualmente a noção de família já não está vinculada àquela composta de pai, mãe e filhos, seguindo o modelo tradicional patriarcal, tem se apresentado em agrupamentos sociais diferenciados entre si, tendo em vista sua estrutura e funções. Não há mais um só modelo constitutivo de família, como previsto na Constituição Federal, em seu art. 226 e seus parágrafos.

Os valores conservadores e as crenças familiares difundidas pela sociedade influenciam a vida dos indivíduos com um padrão ideal de família e na medida em que não se realiza, há sofrimentos emocionais capazes de desestruturar suas relações. A vida moderna é marcada pelo consumismo, não há preocupação com a qualidade de vida, onde é melhor ter do que ser.

As novas configurações familiares, permitem outras formas de convívio que visam atender às necessidades de criação e formação dos filhos. Segundo os dados do Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2000, o percentual de famílias cuja responsabilidade pelo domicílio é a mulher, vem aumentando progressivamente, quando se refere a famílias desfavorecidas sócio-economicamente.

O foco deste estudo está justamente nas famílias desfavorecidas material e socialmente e que se vêem afastadas de seus filhos, por não poderem prover com o mínimo existencial a sobrevivência da família. Há, porém, vários outros fatores associados além da pobreza, a monoparentalidade, a baixa escolaridade, desemprego, conflitos familiares, como a carência de políticas públicas que viabilizem apoio a estas famílias, como creches e escola de horário integral, esta última por questões de vontade política dos governantes, postos de saúde e outros serviços mais próximos das famílias.

Todos estes fatores, resultam na negligência observada em relação aos cuidados com a formação dos filhos ou com o seu abandono, portanto, na institucionalização das crianças e adolescentes, as famílias também são abandonadas e esquecidas, pela sua carência material, desinformação e alienação, são os filhos do esquecimento.

Cabendo ao Estado todos os esforços para melhorar a vida daqueles que lhe são caros e que freqüentemente são usados para lhe dar maior e mais poder. Pois somente em época de eleições, se lembram que não há escolas, creches, saúde, pavimentação, entre outros. Esquecem-se dos direitos fundamentais e do princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que eles mesmos deferiram na Carta Constitucional de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, além de outras legislações infraconstitucionais.

O auxílio às famílias por falta, omissão ou abuso contra as crianças e adolescentes, estão enumerados nos incisos do art. 101, do ECA. Importante dizer que a ocorrência de situações que tragam risco as crianças e adolescentes, não só se aplicam aos pais e responsáveis ou da própria criança, dizem também respeito à conduta omissiva ou comissiva do Estado e da Sociedade. As criações de programas governamentais de auxílio de renda, como o Bolsa família, sofrem críticas, uma vez que, são inúmeros os casos denunciados de fraude pela falta de controle e porque não resolve o problema essencial da população pobre, que precisa de emprego, saúde e escola.

Como dito anteriormente, há uma tendência atual na redescoberta do papel da família na formação das crianças e adolescentes, pois ela é a primeira instituição em que o indivíduo está inserido e vinculado por laços de afetividade, aprendendo a viver em sociedade.

Porém, com as transformações econômicas, políticas e sociais, verificadas nos últimos anos, houve significativas mudanças na esfera das relações familiares, principalmente com o acesso das mulheres ao mercado de trabalho houve a necessidade de estabelecimento de nova distribuição de papéis para a criação dos filhos, permanecendo os filhos mais tempo sem a presença dos pais, criando novos conflitos, que são objeto de estudos



multidisciplinares, pois a família continua sendo um lugar privilegiado de proteção e pertencimento, com suas contradições e acertos.

Para Potyara Pereira, “a família ocupa um papel de destaque na política social contemporânea como um importante agente privado de proteção social”, [7] pois há um declínio do comprometimento estatal com o bem-estar em detrimento a outras instâncias provedoras como o mercado, organizações caritativas e a própria rede familiar, privatizando as responsabilidades públicas, que é dever do Estado, transgredindo assim, os direitos de cidadania.

Os laços afetivos que unem as famílias são considerados os mais importantes para o aprendizado de vida em sociedade. Os pais, homens e mulheres, dentro das funções que lhe são conferidas no seio familiar, possuem papel de destaque na formação emocional e psíquica dos filhos. Assim, Martins Filho [8], médico pediatra se ocupa em alertar os pais sobre a terceirização das crianças, uma vez que na vida moderna só se pensa na aquisição de bens, mesmo que para benefício da família, não têm a mesma preocupação com o planejamento da prole e com os compromissos inevitáveis com sua chegada.

Para ele, “as leis de maternagem, amamentação e os cuidados com a criança são questões de cidadania e da civilização moderna”, que devem ser cobradas ao Poder público, pois são escassas e insuficientes, uma vez que é imprescindível para o desenvolvimento saudável de um bebê, a presença da mãe para amamentá-lo, e estreitar laços de afetividade.

Ninguém ensina a ser pai ou mãe, não há uma receita pronta, normalmente repete-se as mesmas práticas familiares e culturais. E com a modernidade, as mães já não são as rainhas do lar e nem tampouco os pais são os provedores da família. Tem-se que trabalhar mais para fazer frente às despesas das crianças e as próprias, devido à imposição do Marketing que só pensa no lucro, através dos meios de comunicação diariamente.

Com o desenvolvimento deste estudo, parcialmente podemos comprovar os estudos já divulgados, que as famílias dos institucionalizados com quem mantivemos contato, são compostas em sua maioria de mulheres e filhos, são as provedoras do lar e não possuem uma rede de apoio familiar para ajudar na criação dos filhos ou para ter com quem deixá-los para trabalhar. Não dispo de serviços públicos como creches, escolas de horário integral na localidade de residência, possuem baixa escolaridade e nenhuma qualificação profissional, normalmente são domésticas, ficando fora durante toda a semana, devido à distância da casa ao trabalho. São mulheres sofridas pela falta de recursos e pelo afastamento de seus filhos e pares, além de conflitos familiares, mas que consideram o abrigo um lugar de cuidado para os filhos, pois tem garantido a alimentação, educação, saúde, ou seja, tudo que ela não pode dar.

Em relação às crianças e adolescentes institucionalizados, a grande maioria chegou ao abrigo através do Conselho Tutelar, por estar em risco pessoal e social, e apesar de freqüência em escola, há descompasso entre idade-série. Há casos de crianças que já tiveram passagem por outras instituições, os motivos são dificuldade das famílias em suprir suas necessidades além de detectada violência doméstica por algum dos membros. Cabe ressaltar, que essas famílias vivenciam situações comuns entre elas, como a troca de companheiros, mudança de residência, nascimento de outros filhos, entre outros.

Enquanto educadoras, as autoras presenciam diariamente os conflitos familiares, devido a total desestruturação familiar, ao desemprego ou subemprego, a baixa escolaridade, o alcoolismo, a violência doméstica seja psicológica, física ou moral e outros. Grande parcela dos alunos, normalmente são terceirizados, ficam com os avós, tias, vizinhas, porque os pais trabalham. Não havendo comprometimento dos pais e nem dos cuidadores com a educação e saúde das crianças.

Há também aqueles que ficam sozinhos em casa ou ainda com a responsabilidade de cuidar dos menores e dos demais, dar comida, arrumar a casa, entre outros e acabam não tendo como frequentar a escola, ficam atrasados nos estudos, sobrecarregados com tanta responsabilidade e se tornam agressivos com os demais, pois gostariam de apenas ser criança, de brincar e aprender.

Os casos de maus-tratos, infrequência ou evasão, e elevada repetência, conforme dispõe o ECA, em seu art. 56, devem ser comunicadas pelo dirigente ao Conselho Tutelar para tomar providências, e de pressões do Ministério Público. Contudo, não há retorno das situações apresentadas ao órgão, talvez por falta de estrutura básica e recursos, uma vez que há uma grande demanda. Como garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, se eles são de “Papel”? As leis garantidoras dos direitos fundamentais e sociais, estão impressos na Magna Carta, em códigos e manuais. Para quê? Não teriam que ter eficácia plena? Quais direitos seriam considerados o “mínimo existencial” para as famílias dos institucionalizados? As repostas para tais questões, por suposto, não serão dadas num abrir e fechar de olhos, mas serão produto de um processo lento e no mais das vezes tortuoso de sucessos e derrotas de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil organizada no sentido da concretude dos direitos dos até então “filhos do esquecimento social”.

Como são as famílias pobres que historicamente têm tido suas crianças retiradas de casa, persiste o mito de que estariam mais protegidas longe de suas famílias. [9] São tratadas como incapazes de criar seus filhos. Desta forma, encobre-se as reais causas que motivam o afastamento das crianças de suas casas e negam-se as condições mínimas de vida digna para assegurar a

convivência familiar e comunitária, como o emprego, renda, segurança e apoio para aqueles que necessitem.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária prevê que a família para desempenhar suas funções e responsabilidades deve ter acesso aos direitos universais de saúde, educação e outros. Então, para se evitar o afastamento de crianças e adolescentes, será necessário investimento em ações de prevenção com políticas públicas nas áreas de saúde, educação, esporte e cultura, mas também de apoio às famílias nas comunidades.

Esse afastamento da família, seja por que tempo for, impede o desenvolvimento cognitivo e saudável das crianças, prejudicando a continuidade dos vínculos afetivos e a perda de um referencial para a sua formação intelectual, emocional e social, causando marcas profundas e dolorosas que dificilmente são esquecidas, posto que segundo a psicóloga clínica Rosemeire Zago, “para a criança o abandono por parte dos pais é equivalente à morte, pois, além de se sentir abandonada, ela mesmo se abandona”. [10]

Sendo assim, nada melhor do que estar em família, pois ninguém na verdade pode substituir o vínculo afetivo existente entre a mãe, o pai, e os demais familiares. O que segundo Martins Filho [11], possibilitará as crianças e adolescentes ao ser bem-amado, se transformarem em adultos com capacidade de amar e ser feliz e pais e avós melhores no futuro.

## **5. Acolhimento institucional e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária**

É nesse contexto sócio-cultural de exclusão em que vivem as crianças e adolescentes, que ocorre o acolhimento institucional e que devido à pobreza de suas famílias, acabam por necessitar da intervenção do Poder Público para ter a proteção e a garantia de seus direitos fundamentais e sociais, tais como o direito à vida, à saúde, à educação, à alimentação, ao lazer, à convivência familiar e comunitária.

Em face desta exclusão, muitas crianças e adolescentes são afastados de suas famílias, que por não terem as mesmas oportunidades vivem às margens da sociedade, como uma classe à princípio invisível, vulnerável às práticas violentas, que agem com negligência ou omissão nos cuidados com seus filhos, onde essas ações se tornam aparentes nas agressões físicas ou psicológicas, que marcam toda uma existência, e são institucionalizados.

Com a introdução da Doutrina da Proteção Integral, no art. 227, da Constituição Federal, o direito à Convivência familiar passou a ser de responsabilidade não só da família mas também do Estado e da Sociedade,

que devem assegurar com absoluta prioridade esse direito fundamental das crianças e dos adolescentes, evitando-se, como ocorrido no passado, o acolhimento institucional como uma solução para os filhos das famílias pobres.

A família foi elencada constitucionalmente, como a primeira instituição a responder pela defesa dos direitos infanto-juvenis, pois primordialmente todo o atendimento às crianças e adolescentes deveria ser realizado junto às famílias, que já estariam recebendo a assistência e proteção do Estado e da sociedade, conforme dispõe expressamente o art. 226, parágrafo 8º, da Constituição Federal, determinando que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Do mesmo modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente e suas posteriores alterações promovidas com edição da Lei n. 12.010/09, reafirmou a importância do direito à convivência familiar de acordo com a Doutrina de Proteção, em seu art. 4º e 19, criando limitações expressas à suspensão ou destituição do poder familiar, bem como de mecanismos para a sua proteção, como os programas de orientação e apoio sócio-familiar e sócio-educativo previstos nos incisos I e II do art. 90. Também, a família é objeto de atenção e proteção na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/93, que reitera os artigos constitucionais já mencionados.

Ao cuidar para que a família tivesse proteção, o legislador criou alternativas para que a medida de abrigo fosse uma das últimas a serem utilizadas, estabelecendo no Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 101, parágrafo único, que o abrigo é uma medida provisória e excepcional, e não sendo verificada a possibilidade de reintegração familiar, para a manutenção dos vínculos familiares, encaminhará à colocação em família substituta, somente depois de esgotados todos os recursos para convivência na família de origem, sendo certo que o acolhimento institucional não poderá ultrapassar o período de 02(dois) anos.

A aplicação de medidas de proteção a crianças e adolescentes que se encontram em risco pessoal, familiar ou social dispostos no Estatuto da Criança e do Adolescente, deve investir, primeiramente na família de origem, encaminhando a programa oficial ou comunitário de proteção à família, em programas de auxílio, orientação, amparo e promoção social, para que os pais possam exercer responsabilmente os deveres que lhe competem o poder familiar.

Esgotando-se todas as possibilidades de manutenção das crianças no seio familiar, deve-se tentar colocação em família substituta, preferentemente entre familiares que possam ou queiram ser cuidadores, somente ocorrendo por decisão judicial, que poderá ser em regra precedido de suspensão ou destituição do poder familiar. Por último, na inexistência de programas e

possibilidades descritas anteriormente, poderá ocorrer a medida de acolhimento institucional.

A competência para aplicar a medida de abrigo é do Conselho Tutelar, que por definição legal é “um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131, ECA), que possui várias atribuições, poderes e deveres. Ressalte-se que o órgão não está autorizado a aplicar a medida protetiva de abrigo em qualquer situação, somente o fará a retirada da criança ou adolescente do convívio como os pais ou responsável em situações de extrema necessidade e urgência, devendo mesmo assim, obrigatoriamente comunicar o fato à autoridade judicial em até dois dias do acolhimento institucional.

A criação do Conselho Tutelar faz parte da desjudicialização dos problemas sociais, em que se consolidou a intervenção da sociedade e do Estado nas questões sócio-familiares em que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam ameaçados, sem que haja de imediato a intervenção do Estado-Juiz. Intervirá tão somente para revisar a medida ou por quem tenha legítimo interesse, respeitando princípio constitucional de “apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito”, mencionado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Do estudo em andamento, a grande maioria de crianças e adolescentes acolhidas nas entidades de abrigo visitados, foram encaminhadas pelos Conselhos Tutelares dos municípios da Baixada Fluminense, todos têm em comum, famílias em situação de pobreza, confirmando assim a pesquisa realizada pelo IPEA, em 2003, em que a principal causa de acolhimento institucional está relacionada a pobreza, seja em decorrência de abandono pelos pais, de vivência de rua, ou carência de recursos, violando o determinado no art. 23, do ECA, que veda a perda ou a suspensão do poder familiar pela falta de recursos materiais, recomendando na situação o encaminhamento da família em programas oficiais de apoio.

Embora o acolhimento institucional esteja enumerado como penúltima medida para aplicação, muitas vezes, é a primeira medida adotada pelas entidades de atendimento, ou seja, pelo Conselho Tutelar ou Vara da Infância e da Juventude. Sendo assim, ainda que os direitos estejam positivados não são efetivados na prática, pois é necessário que o Estado amplie sua presença, para prover direitos ampliando o mínimo existencial, fornecendo condições para a manutenção das famílias em relação a moradia, alimentação, emprego e renda, entre tantos.

Várias crianças poderiam estar no ambiente familiar se seus pais estivessem acompanhados por algum programa de assistência social que orientasse a administração dos conflitos familiares, alcoolismo, desemprego,

que muitas vezes se origina de uma questão social. Assim, muitas famílias deixam de visitar os filhos por não terem dinheiro para o transporte até a instituição, prolongando o período de acolhimento institucional e vai perdendo com o tempo os vínculos afetivos.

Pensa-se que o abandono de crianças e adolescentes não é apenas responsabilidade da família, pois o acolhimento institucional dos filhos muitas vezes está vinculado as condições de miserabilidade e necessidade e não porque querem. A esse respeito às mães entrevistadas responderam que se a situação melhorasse, as crianças retornariam ao lar e que se o bairro onde moram tivesse escolas de horário integral, creches, postos de saúde, esportes ou outros serviços, seus filhos com certeza não precisariam da instituição de abrigo.

As circunstâncias de vida enfraquecem os vínculos, uma vez que não há emprego, moradia, saneamento, escola, entre outros, fazendo com que os sujeitos incorporem a idéia do sistema dominante, que não poderão cuidar dos filhos enquanto não tiverem dinheiro. Fazendo-nos refletir sobre como o acolhimento de crianças e adolescentes está sendo dirigido, ao invés de abrigar, afastam crianças e adolescentes de suas famílias, negando-lhes o direito à Convivência familiar e comunitária.

A utilização indiscriminada da medida de abrigo por parte dos órgãos competentes, Conselhos Tutelares e Poder Judiciário, muitas vezes sem a análise preliminar de outras medidas protetivas mais adequadas ao caso concreto, violando o direito a convivência familiar. Pois, tal afastamento dos vínculos afetivos e familiares, quer em instituição de abrigo ou família substituta, só deve ocorrer após esgotamento de outras possibilidades menos gravosa para meninos e meninas.

Muitas crianças e adolescentes abrigadas em instituição permanecem durante longo tempo, aguardando uma decisão para sua vida, sem saber se poderá retornar ao convívio com sua família ou acolhimento em outra família substituta. A partir daí, podemos perguntar, onde está a prioridade absoluta para as crianças e adolescentes, uma vez que está contida e protegida pelas legislações modernas? Estão apenas escritos no papel, pois nem os órgãos competentes nem tampouco as instituições de acolhimento se dão conta do desrespeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao deixar esses meninos e meninas são perspectivas do restabelecimento dos laços afetivos que os une aos seus grupos de origem. É um “direito de papel”.

Sobre os fundamentos dos direitos dos homens, de sua proteção e do novo ethos, que representa o mundo do dever-ser, Bobbio registra que “o ethos dos direitos do homem resplandece nas declarações solenes que permanecem quase sempre, e quase em toda a parte, letra morta”. [12] Precisamos reagir contra os domínios do mundo, para garantirmos os direitos

fundamentais não só das crianças e adolescentes mas como de todos os homens, sujeito de direitos e da dignidade da pessoa humana.

Raras são as instituições de abrigo que propõem ações que possam favorecer os vínculos familiares e comunitários, como pudemos observar em nosso estudo. As instituições municipalizadas possuem grupo de cuidadores, que na realidade, uma grande maioria são servidores públicos que passam a exercer suas funções dentro do abrigo e que não possuem formação adequada ao serviço ali prestado e de outros terceirizados com as mesmas características e com vínculos políticos-partidários. Os próprios membros dos Conselhos tutelares para serem eleitos pela comunidade, devem ser membros de alguma das instituições ou entidades de abrigo, que por si só traz comprometimento político, não representando os reais direitos pelos quais foram eleitos que é o de zelar pela proteção integral das crianças e adolescentes.

Como consequência dessas situações, o acolhimento institucional prolongado interfere no pleno desenvolvimento infantil e juvenil, dificultando atenção individualizada. O convívio restrito com pessoas estranhas e a subordinação às rotinas do abrigo, limitam a liberdade e a possibilidade de desenvolver relações sociais diferenciadas, aprisionando o abrigado que terá dificuldades de se relacionar com o mundo externo e real.

As necessidades físicas e emocionais ficam sempre em último plano, contudo, conforme a idade e de suas experiências anteriores, terá carências distintas e dependendo da metodologia do abrigo e de sua demanda, nem sempre serão sanadas, acarretando prejuízos ao desenvolvimento cognitivo, emocional e físico dos institucionalizados. Os vínculos construídos dentro das instituições de acolhimento são frágeis e provisórios, pois são constantes as trocas dos cuidadores, pois há uma rotatividade constante dos servidores seja por transferência, por baixos salários ou ainda por falta de estrutura emocional e do senso comum ao lidar com os problemas das crianças e adolescentes que ali estão.

Essas adversidades dentro das instituições de acolhimento implicam na dificuldade de identidade de si próprio e no desenvolvimento do medo, da desconfiança e insegurança, causados pela ausência, principalmente da mãe e por não haver uma representação simbólica, pelos relacionamentos inconstantes e interrompidos, dificultam uma reconstrução dos vínculos afetivos familiares.

Sendo assim, para que as instituições de acolhimento possam de fato ser entidades acolhedoras e cuidadoras de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, devem garantir programas e ações que privilegiem um atendimento personalizado e afetuoso de tal forma que proporcione vivências próprias das relações familiares, para que o público ali

assistido não se desvincule das emoções vividas com seus familiares, amenizando a falta sentida e avivada em sua memória de seus entes queridos.

Garantindo ações, as instituições de acolhimento podem favorecer aos institucionalizados novas relações, devido a forma de acolhimento, na atenção despendida a ouvir as histórias de cada um, despertando sentimentos de segurança e proteção, na estimulação e aproximação da família para manutenção dos laços afetivos e possível reintegração à família.

### **Considerações finais**

A Constituição Brasileira e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceram novos marcos principiológicos para o atendimento e proteção das crianças e adolescentes institucionalizados, principalmente o direito à convivência familiar e comunitária. Rompendo com uma cultura de institucionalização do passado, em relação aos filhos de famílias pobres, concretizadas por políticas públicas repressoras e assistencialistas, acolhendo a Doutrina de Proteção Integral, desjudicializando as relações sociais, reconhecendo-os como sujeito de direitos fundamentais e especiais por sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento.

Estabeleceu novos caminhos, responsabilizando a família, o Estado e a sociedade para a garantia com absoluta prioridade de todas as suas necessidades, rompendo com a lógica das grandes instituições, considerados como depósito de crianças, buscando um atendimento individualizado e em pequenos grupos, de forma provisória, para que não se perdessem os vínculos afetivos com a família.

Contudo, apesar de ter-se passado mais de uma década, ainda são percebidas algumas práticas que estão enraizadas culturalmente, muitas crianças e adolescentes continuam vivendo longe de suas famílias naturais, contrariando a doutrina de proteção integral e os direitos à convivência familiar e comunitária, institucionalizando crianças e adolescentes, uma vez que as políticas para a infância em risco em nosso país não priorizavam a reconstrução e fortalecimento dos vínculos familiares, predominando a incapacidade das famílias pobres em cuidar de seus filhos.

Há uma tentativa de mudança nas políticas públicas referentes à família e, conseqüentemente, às crianças e adolescentes, com a criação dos Conselhos de Direito e os Conselhos Tutelares. Porém, a nível local, muitas questões precisam ser enfrentadas, como capacitação constante e continuada do Conselho Tutelar, participação efetiva da sociedade e de organizações comunitárias nas questões que ensejam medidas de abrigo.

A representação política do conselheiro ainda se apresenta insatisfatória, sua eleição se faz pelo voto popular. E a participação da



população é muito baixa no processo de escolha, pois não há publicidade com informações adequadas à população da importância do pleito eletivo para os Conselhos Tutelares nos municípios estudados e nos demais, favorecendo às práticas clientelistas e oportunistas que acabam por obter sucesso nas urnas.

Faltam estruturas de apoio, pois muitas vezes o conselheiro não tem para onde encaminhar a criança e o adolescente, pois a chamada “rede de proteção” nas cidades, é obra de ficção. O excesso de encaminhamentos e atendimentos, prejudica as funções de fiscalização e supervisão de instituições de acolhimento e a outras entidades que prestam atendimento às crianças, uma vez que os conselheiros acabam somente realizando atendimentos administrativos, como se fossem auxiliares do serviço social

Cabe, portanto, ao poder público estruturar as políticas sociais básicas e assistência social, organizando a rede de apoio, a partir da primazia do direito fundamental à convivência familiar, investindo permanentemente na família, como local mais apropriado para a criação e educação dos filhos. Essas ações, não são suficientes para acabar com todos os problemas que a questão de acolhimento institucional apresenta, mas poderá demonstrar que é possível a transformar a realidade social dos menos favorecidos.

Há ainda, um longo caminho a ser percorrido, uma vez que as crianças e adolescentes institucionalizados nos municípios da Baixada Fluminense, confirmam a pesquisa do IPEA (2003) da característica de exclusão social. A maioria são de meninos, de faixa etária até 15 anos, negros e pobres. Invertendo a lógica comum de que a criança abrigada é órfã, porém a maioria possui família.

Que motivos insuperáveis levam uma família, a apartar-se de seus filhos? Até o momento não se tem respostas conclusivas, pois que o ser humano é complexo e a pobreza não se mostra suficiente para explicar a razão para o acolhimento institucional. As famílias pobres são levadas a abandonar os filhos em instituições, outras, sobrevivem cuidando de seus filhos, sabe-se lá como. A vulnerabilidade social das famílias pode potencializar outros aspectos como a violência, possibilitando que os filhos sofram abandono, violência e negligência.

Há famílias que dependem exclusivamente, dos benefícios de programas de assistência social para a sobrevivência, o que leva a crer que inexistem ações concretas para que estas famílias se tornem independentes desse assistencialismo, através de projetos que lhe forneçam autonomia material. Constata-se a desigualdade de todas as formas, pois todas as crianças abrigadas são oriundas de famílias pobres, mas nem toda a família pobre tem seus filhos insittucionalizados.

Os recursos dos programas assistenciais não os conduzem a uma melhoria de vida, apenas perpetuam sua condição material, por ficarem dependentes daqueles recursos para garantir sua sobrevivência. A maioria das famílias possui a bolsa-família, que não é suficiente para garantir a convivência de seus membros, e na maioria das vezes possuem todos os filhos institucionalizados.

Muitas vezes, admite-se que o abrigo seja um fator de ruptura dos laços afetivos que unem os membros de uma família. Porém, diante das entrevistas realizadas, registramos que as famílias das crianças e adolescentes institucionalizados apresentam conflitos e afastamentos anteriores com familiares, amigos, vizinhos e, como perderam essa rede de apoio se vêem diante da única solução, o abrigo dos filhos.

Fazem também referência às dificuldades que encontram para atendimento de suas próprias necessidades e às da família sem a ajuda de benefícios ou de terceiros. Se sentem abandonadas e sem perspectivas, o caminho é o afastamento de seus filhos, consequência das sucessivas rupturas com os vínculos familiares e comunitários.

O aprofundamento nos diferentes aspectos dessas famílias é necessário para a compreensão dos sentimentos de incompetência e incapacidade de resolver os problemas e criar redes novas de auxílio para a sua reestruturação e reatamento dos vínculos familiares, o que favorecerá a promoção de mudanças nas famílias para a materialização de melhores condições de vida e futuro para todas as crianças e adolescentes.

## **Referências**

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; Kramer, Sonia. Infância, Educação e direitos humanos. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 1990.

CUNCO, Mônica R. A institucionalização prolongada de Crianças e as marcas que ficam.[2009]. Disponível em: . Acesso em 09 set 2009.

ELIAS, Roberto João. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ISHIDA, Valter Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência. 10.ed. São Paulo:Atlas, 2009.

MARTINS FILHO, José. A Criança Terceirizada: Os descaminhos das relações familiares no mundo contemporâneo. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 2007.

OLIVA, Paula Petter. O desvendamento do real numa instituição de abrigo para crianças e adolescentes.[ 2004]. Disponível em:<http://revistaseletronicas.pucrs.br/> . Acesso em: 09 set 2009.

RIZZINI, Irene ( Coord.). Acolhendo Crianças e Adolescentes: Experiências de promoção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil. 2.ed. São Paulo:Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007.

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

\_\_\_\_\_. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROUDINESCO, Elisabeth. A Família em desordem. Tradução André Telles. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Ed., 2003.

SARTI, Cyntia Andersen. A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Adalgisa de O.; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. Os Direitos (dos desassistid

---

[1] CESAR BASTOS apud CHIMENTI, Ricardo Cunha et al. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 591.

[2] RIZZINI, Irene (coord.).Acolhendo crianças e adolescentes. experiências do Direito à convivência familiar e comunitária 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF;CIESP; Rio de Janeiro,RJ: PUC-RIO, 2007. p. 32

[3] RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irmã. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004, p. 47.

[4] ISHIDA, Valter Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 147.

[5] RIZZINI, Irene e RIZZINI, Irmã. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004, p. 49.

[6] SARTI 2002 apud RIZZINI, Irene (coord.).Acolhendo crianças e adolescentes: experiências do Direito à convivência familiar e comunitária. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF;CIESP; Rio de Janeiro,RJ: PUC-RIO, 2007. p. 36-37.

[7] PEREIRA 2004 apud RIZZINI, Irene (coord.).Acolhendo crianças e adolescentes: experiências do Direito à convivência familiar e comunitária. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF;CIESP; Rio de Janeiro,RJ: PUC-RIO, 2007. p. 36.

[8] MARTINS FILHO, José. A criança terceirizada: os descaminhos das relações familiares no mundo contemporâneo. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 2008.

[9] RIZZINI, Irene (coord.).Acolhendo crianças e adolescentes: experiências do Direito à convivência familiar e comunitária. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF;CIESP; Rio de Janeiro,RJ: PUC-RIO, 2007. p. 18.

[10] ZAGO apud MARTINS FILHO, José. A criança terceirizada: os descaminhos das relações familiares no mundo contemporâneo. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 2008, p. 70.

[11] Idem., p. 104.

[12] BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 230.