

Políticas públicas: um olhar aos serviços de acolhimento

Public policies: a look at shelter services

Políticas públicas: una mirada a los servicios de recepción

Recebido: 26/06/2020 | Revisado: 07/07/2020 | Aceito: 09/07/2020 | Publicado: 20/07/2020

Rafaele Rodrigues Bastilha

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9318-7094>

Prefeitura Municipal de Boa Vista, Roraima, Brasil

Universidade Estadual de Roraima, Brasil

E-mail: rbastilha@yahoo.com.br

Resumo

Este ensaio propõe uma reflexão sobre as transformações ocorridas na legislação de proteção à infância e juventude e a sua implementação no cotidiano das entidades de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco. Através do reordenamento que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990) propôs, mudanças começaram a acontecer, inclusive com um foco de reconhecimento da infância, e também destacando a convivência familiar e comunitária como direito fundamental. Buscando nortear as práticas, destaca-se a política da assistência social, política de seguridade social não contributiva, de responsabilidade do Estado, que visa garantir aos indivíduos, às famílias e aos grupos sociais a sobrevivência, a acolhida e o convívio familiar e comunitário, por meio de programas, projetos, serviços e benefícios de proteção social, hierarquizados em proteção básica e proteção especial.

Palavras-chave: Acolhimento institucional; Direitos da criança e do adolescente; Política pública.

Abstract

This essay proposes a reflection on the transformations that occurred in the legislation protecting children and youth and their implementation in the day-to-day of care entities for children and adolescents at risk. Through the reorganization proposed by the Child and Adolescent Statute – ECA (Law 8.069/1990), changes began to take place, including a focus on the recognition of childhood, and also emphasizing family and community coexistence as a fundamental right. Seeking to guide practices, stands out the social assistance policy, a non-

contributory social security policy of the State, which aims to guarantee individuals, families and social groups the survival, acceptance and familiarity of the community and through programs, projects, services and social protection benefits, hierarchical in basic protection and special protection.

Keywords: Institutional shelter; Rights of children and adolescents; Public policy.

Resumen

Este ensayo propone una reflexión sobre los cambios que se han producido en la legislación para la protección de niños y jóvenes y su implementación en la vida diaria de entidades que ayudan a niños y adolescentes en riesgo. A través de la reorganización que propuso el Estatuto del Niño y el Adolescente - ECA (Ley 8.069 / 1990), comenzaron a ocurrir cambios, incluso con un enfoque en el reconocimiento de la infancia, y también destacando la convivencia familiar y comunitaria como un derecho fundamental. Buscando orientar las prácticas, se destaca la política de asistencia social, una política de seguridad social no contributiva, que es responsabilidad del Estado, cuyo objetivo es garantizar la supervivencia, la hospitalidad y la vida familiar y comunitaria de las personas, familias y grupos sociales, a través de programas, proyectos, servicios y beneficios de protección social, clasificados en protección básica y especial.

Palabras clave: Recepción institucional; Derechos de niños y adolescentes; Política pública.

1. Introdução

O acolhimento institucional, anteriormente denominado abrigo em entidade, é uma das medidas de proteção previstas pela Lei Federal nº 8069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e aplicáveis a crianças e adolescentes sempre que os direitos reconhecidos naquela lei forem ameaçados ou violados.

No Brasil imperial, indivíduos nessas condições recebiam tratamento jurídico semelhante àqueles aplicados aos adultos através do código penal vigente, onde invariavelmente os conflitos eram resolvidos por meio da privação de liberdade (Miranda, 2017).

De acordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Brasil, 2006), o termo acolhimento institucional tem sido indicado para denominar a medida de abrigo. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o serviço de acolhimento

institucional deve ser destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral, sendo que as unidades não devem distanciar-se, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da comunidade de origem dos acolhidos (Brasil, 2006).

Entender a institucionalização é importante, pois de acordo com Aquino (2004), ela é sempre uma medida extrema, pois se a prioridade é que crianças e adolescentes permaneçam em suas famílias, tal como consagrado na Constituição de 1988, o afastamento da criança ou adolescente de sua família implica por si só em uma violação do direito da convivência familiar e comunitária. Por isso, torna-se imprescindível que realmente sejam esgotadas todas as possibilidades, em virtude principalmente, de que tirar uma criança de sua família pode ser considerado uma ação rápida, no entanto, o seu retorno ao lar, muitas vezes, não é.

Neste sentido, chamo a atenção para a importância do desenvolvimento de políticas públicas destinadas a dar condições as famílias de cuidarem seus próprios filhos com dignidade, fortalecendo laços, garantindo acesso a saúde, educação, lazer, trabalho.

Buscando as considerações de Bonetti (2018) é importante atentar ao fato de que falar em política pública, vai além de apenas distinguir aquilo que é público do privado, é compreendê-la como um conjunto de ações que buscam construir um real futuro, originada de uma ideia e está de um princípio.

Se definitivamente o abrigo for a única saída encontrada para proteção de crianças e adolescentes, que assim seja. Porém, é imprescindível que estas instituições garantam desde os trâmites legais, até o resgate dos direitos mínimos de vida: alimentação, saúde, afeto, sociabilidade, lazer, cultura, enfim, tudo o que foi arrancado deste sujeito (Marin, 1999).

Ao analisar de forma mais próxima o termo acolher, observa-se que ele traz a ideia de hospedar, receber, atender e tomar em consideração, sendo guiado pelo princípio ético do respeito ao outro nas relações sociais. Para respeitar, é necessário reconhecer a presença do outro como igual, em sua humanidade.

Assim, o presente estudo se propõe a reflexão do caminho percorrido junto a crianças e adolescentes acolhidos e sua relação com as Políticas Públicas.

2. Metodologia

Trata-se de um ensaio descritivo e exploratório com abordagem qualitativa (Gaya, 2016). Através da reflexão teórica com a literatura, o texto busca proporcionar algumas discussões pertinentes sobre a temática. Pereira, Shitsuka, Parreira & Shitsuka (2018)

destacam que na abordagem qualitativa é fundamental a interpretação do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo.

Este ensaio, por meio de articulações com a literatura, busca proporcionar algumas discussões pertinentes e interpretativas, trazendo ao leitor breves reflexões sobre o tema proposto.

A investigação qualitativa é, de acordo com Sparkes & Smith (2014), uma forma de questionamento social, que foca a forma sob a qual as pessoas interpretam e dão sentido às suas experiências no mundo em que vivem.

Para substanciar este ensaio, foi realizada busca bibliográfica em bases de dados nacionais como: SCIELO e Google acadêmico, como também no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ainda, em documentos institucionais e sites oficiais.

3. Resultados e Discussão

O olhar frente à infância e adolescência no Brasil, tem se modificado no decorrer do tempo, porém a história da institucionalização de crianças e adolescentes tem importantes repercussões nos dias atuais.

A análise da documentação sobre a infância dos séculos XIX e XX nos faz compreender que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhados para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas. (Rizzini & Rizzini, 2004).

Importante destacar, que o fenômeno de abandonar os filhos é tão antigo como a história da colonização brasileira. A Roda de Expostos, surgida no período colonial, funcionou durante aproximadamente um século e meio, sendo praticamente a única instituição de assistência a criança abandonada em todo o Brasil. Em princípio, eram três cidades: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789). Até o século XIX, outras dez Rodas surgiram no país, tendo o sistema persistido até meados do século XX (Marcílio, 1997).

Considerando que anteriormente a criação da Roda, havia muito descaso e omissão frente a este serviço, assim a maioria dos bebês que iam sendo abandonados em diferentes lugares, acabam por receber a compaixão das famílias que os encontravam. No entanto, é importante destacar que além do espírito de caridade, havia também em muitos casos, a

intenção de utilizar os expostos, quando maiores, como mão de obra familiar suplementar, reconhecida e gratuita.

As sociedades modernas têm, como principal característica, relações complexas entre seus membros e suas instituições, logo, diferentes ideias, valores, interesses e anseios surgem como geradores de conflitos. A política surge como um meio capaz de administrar toda essa complexidade e fazer, por meio de decisões e ações, a sociedade sobreviver e progredir (Estevão e Ferreira, 2018).

As políticas de atendimento à infância e juventude em situação de risco e abandono no Brasil foram alvo, ao longo dos anos, de inúmeras mudanças, produto das diferentes óticas. Além da roda dos expostos, o atendimento feito por filantropos, até as instituições que se tem hoje. Estas transformações são resultado, na atualidade, da visão de garantia de direitos, com o objetivo de oferecer proteção integral a todas as crianças e os adolescentes.

No que se refere à legislação, foi o Código de Menores, construído em 1927 e revisado em 1979, que refletiu pela primeira vez, sobre a infância e adolescência desamparada (Brasil, 1979).

Esta lei estava permeada por um caráter discriminatório, que associava a pobreza à “delinquência” e encobria as reais causas das dificuldades vividas por esse público atuando somente no sentido de reprimir, corrigir e integrar os supostos desviantes (Brasil, 1979).

A partir das repressões em instituições de confinamento, uma parcela da sociedade, preocupada com a questão dos direitos humanos tanto pela perversidade das práticas vigentes nas instituições como pela ineficiência de seus resultados, passa a propor novos caminhos. Assim, iniciou-se uma articulação em benefício de uma lei que colaborasse para a exigibilidade dos direitos constitucionais aos direitos infanto-juvenis.

Considerado um marco histórico e legal na construção das políticas públicas capazes de fazer valer os direitos sociais da população infantil e juvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi promulgado em julho de 1990, dispondo uma série de determinações, iniciando um novo período de ajustes (Brasil, 1990).

Em outras palavras, o Estatuto inicia um “novo mundo”, instaura uma série de mudanças no que concerne à questão da infância e juventude no Brasil. Mais do que uma simples substituição de alguns termos, como “menor” para criança e adolescente, o ECA propõe uma nova forma de considerá-los, passando a entendê-los como sujeitos de direitos e garantindo um atendimento integral, levando em conta as diversas necessidades desse público (Brasil, 1990).

Assim, todas as políticas de atenção à criança e ao adolescente passaram a focalizar as potencialidades e a condição peculiar dos mesmos, o que contrapõe de sobremaneira a condição de criança e adolescente adotada pelo Código de Menores (Brasil, 1979).

Além disso, representa um avanço na espera das políticas sociais para a infância à medida que no Estatuto se institui a ideia de Proteção Integral e como tal, não se limita a práticas primitivas, nem tão pouco ao atendimento de "menores em situação irregular", mas se refere à proteção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente (direito ao desenvolvimento físico, intelectual, afetivo, social, cultural, e etc.).

Pela primeira vez em nossa história, seguindo a tendência já instaurada em outros países desenvolvidos, as crianças deixam de ser *objeto* e passam a ser *sujeitos de Direito* (Brasil, 1988).

O ECA universaliza as medidas de proteção a toda a população infanto-juvenil, e assim torna o cuidado a infância e a adolescência uma responsabilidade e não apenas uma manifestação afetiva e contemporânea (Rabuske *et al*, 2005).

Neste sentido, quando não houver proteção e cuidado adequados a criança e ao adolescente no interior de suas famílias, que resultem em situação de risco pessoal e social, é preciso fazer uso de medidas de proteção que possam assegurar condições de desenvolvimento adequadas ao sujeito.

O Conselho Tutelar é o responsável pela aplicação de medidas previstas no art. 129 (Brasil, 1990), como o encaminhamento dos cuidadores para serviços e programas de proteção à família. Milani & Loureiro (2008) alertam que como o Conselho Tutelar é um espaço de escuta e de conscientização dos direitos, é indispensável que estes agentes sociais estejam preparados para se sensibilizar com as necessidades do núcleo familiar, de modo a melhor compreendê-los, no entanto, se faz necessária formação para a função de conselheiros tutelares.

Essas medidas de proteção vão desde orientações a inclusão da família em programas de auxílio (Brasil, 1990), sendo que o encaminhamento para o serviço de acolhimento passou a ser concebido como medida protetiva de caráter excepcional e provisório (Art.101). Assim, em conformidade com as disposições do Estatuto, deve-se utilizar desta, quando os direitos das crianças e adolescentes são ameaçados ou violados e apenas quando esgotados todos os recursos para a manutenção da criança ou adolescente, na sua família de origem, extensa ou comunidade

O referido artigo traz ainda, o acolhimento institucional como a sétima medida a ser adotada, sendo uma condição excepcional na vida da criança ou do adolescente. O desejado é

que ela/ele possa conviver com sua família (ou família substituta, se for o caso) e por consequência, aprenda a lidar com as dificuldades e os conflitos decorrentes da vida em família.

Trabalhar com as famílias, paralelamente ao acolhimento, significa reconhecer que a medida protetiva foi necessária, mas que esta não implica em uma sentença de desqualificação, e não deveria segundo Dolto (1998), ser encarada de uma maneira reprovadora e definitiva, mas como um processo que ajude a família cuidar do seu filho e de si mesma.

A história brasileira revela que, frente a situação de pobreza, vulnerabilidade ou risco, a primeira resposta a qual durante muitos anos se recorreu, foi o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar. A promulgação do ECA veio combater essa cultura, ao garantir a excepcionalidade da medida, estabelecendo ainda que a situação de pobreza da família não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar.

Com base nos princípios norteadores do ECA e a partir de suas mudanças propostas, o Estatuto assegurou ainda, o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem, e excepcionalmente, em família substituta

Assim as instituições de acolhimento devem criar condições adequadas para o pleno desenvolvimento do indivíduo, sobretudo zelar pela continuidade da convivência familiar, quando não impedida por ação judicial.

A família não se constitui mais naquele modelo clássico das famílias dos séculos passados, pois a sociedade vem sofrendo mudanças que modificaram a estrutura familiar. Ela deve ser reconhecida nas suas diversas organizações. A família, como coloca Kaloustian (2013), manifesta-se como um conjunto de trajetórias individuais que se expressam em arranjos diversificados em espaços e organizações domiciliares peculiares.

Nesse sentido, devem ser respeitadas todas essas diferenças e especificidades das famílias, pois é notória a essencialidade que uma família tem na vida de uma criança ou adolescente, inclusive por ser no âmbito familiar que este participa da vida social e comunitária e estabelece vínculos afetivos. Sendo assim, a família e os laços que ela proporciona são a base da sociedade.

A convivência familiar sempre foi colocada em posição de destaque no ECA, mostrando seu claro e efetivo posicionamento legal contra as antigas instituições de abrigamento. Assim destaca-se o Parágrafo Único do artigo 101, que enfatiza a medida de abrigamento como “provisória e excepcional”, sendo o último recurso a ser utilizado para o

encaminhamento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Merece destaque ainda, que esta convivência familiar e comunitária é tão importante a uma criança ou adolescente, assim como a saúde, educação, o lazer e todos os outros direitos básicos.

4. Considerações Finais

A necessidade de pensar em formas alternativas de cuidado a crianças e adolescentes nos levam a problematizar os motivos que levaram ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, isso perpassa da situação individual de cada família, logo é importante considerar a efetividade das políticas de proteção básicas de todo cidadão (saúde, educação, segurança, moradia, entre outros), ou seja, quais estavam disponíveis, auxiliando nos momentos de problemas familiares.

Valorizar a família é compreender que, quando ela cumpre o papel de promover e preservar o desenvolvimento físico, psíquico e emocional, ela é o melhor lugar para a criança estar (Albornoz, 2009).

Bento (2010) destaca que, em todos os modelos propostos de acolhimento, fica clara a impossibilidade de crianças e adolescentes expressarem sua singularidade, pois a massificação institucional tende a desconsiderar a herança social e histórica que traz a possibilidade de pertencimento social. Não obstante, separar as crianças das famílias denuncia uma ruptura brusca de vínculos afetivos determinada pelo viés do mundo adulto, sendo que uma vez rompidos os laços afetivos familiares e comunitários, a trajetória de vida da criança tende a passar por maiores transtornos.

Giugliani (2016), acrescenta, ainda, a importância da participação da sociedade na elaboração dessas políticas. A autora destaca que todos somos parte das políticas públicas; elas serem mais ou menos efetivas tem a ver com que lugar nós ocupamos. Deixar muito espaço em aberto, deixar de se posicionar, deixar de pensar o quanto elas são ineficientes são opções nossas - o silêncio e a omissão são posições. Políticas públicas pressupõem capacidade de impacto na construção da cidadania. Cada passo, cada gesto, cada ato, cada posição pode significar um avanço.

Valorizar a participação social é indispensável, é reconhecer o seu papel enquanto sujeito de transformação, é estar atento para que as políticas que apresentarem resultados positivos permaneçam independentemente da gestão que assumir o governo em determinado momento. Logo, é ser conhecedor de seus direitos e cobrar para que eles sejam respeitados.

Neste sentido, ainda são muitos os desafios que surgem, pois apesar das conquistas alcançadas ainda é necessário o contínuo aprimoramento das políticas públicas direcionadas ao acolhimento de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

Especificadamente em relação ao atendimento psicossocial as crianças e adolescentes acolhidos, as políticas públicas de acolhimento deixam a responsabilidade da preservação dos vínculos familiares a cargo de outros programas como, o CRAS e o CREAS. Por consequência, o que encontramos infelizmente ainda é uma carência de profissionais, uma longa espera nas filas, o que compromete cada vez mais o processo de acolhimento.

Sabendo que a criança e o adolescente demonstram modos específicos de se comportar, agir e sentir, e que só podem ser compreendidos a partir da relação que constroem. Assim, os direitos preconizados pelo ECA serão melhor efetivados a partir de maiores investimentos em capacitações, discussões, bem como um melhor entendimento da real função do Abrigo institucional.

Cabe ainda destacar a participação da sociedade nos Conselhos Tutelares e nos Conselhos de Direitos, instâncias locais zeladoras de direitos, que de fato tem garantido um maior engajamento social, permitindo uma distribuição do poder.

Em relação ao olhar da sociedade, ainda se tem a ideia de que as crianças que vivem em abrigos, lá estão por terem se tornado precocemente órfãs ou porque foram abandonadas pela família biológica. No entanto, são diferentes os motivos que levaram ao acolhimento, inclusive práticas equivocadas de proteção.

Dessa forma, destacamos que se o acolhimento realmente fosse uma opção, apenas como medida transitória e de caráter excepcional, não teríamos que nos defrontar diariamente com o estigma das crianças institucionalizadas, e ainda, se pudéssemos contar com uma articulação da rede de atendimento, talvez nossas crianças e adolescentes, que por algum motivo necessitam de apoio, poderiam o receber de forma acolhedora, sem que para isso se rompessem os vínculos afetivos existentes.

Compreender os diferentes desafios, é também promover reflexões em relação aos diferentes atores, instituições e políticas públicas envolvidas no Acolhimento Institucional, e acima de tudo, facilitar condições para que o objetivo principal não esteja pautado somente pela reinserção familiar da criança ou adolescente para casa. Mas sim, que se fortaleça a construção de estratégias de cuidado, capazes de propiciar a superação dos motivos que levaram a institucionalização.

Referências

- Albornoz, A. C. G. (2009). Perspectivas no abrigamento de crianças e adolescentes institucionalizados. In: Rovinski, S. L. R., & Cruz, R. M. *Psicologia Jurídica: perspectivas teóricas e processos de intervenção*. Vetor: São Paulo.
- Aquino, L. M. C. (2004). A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: Silva, E. R. A. *O direito a convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. IPEA/CONANDA: Brasília.
- Bento, R. (2010). A história de vida de crianças e adolescentes como mediadora da reintegração no contexto familiar. (Dissertação) São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Bonetti, L. W. (2018). *Políticas Públicas por Dentro*. 4.ed. rev. Ed. UNIJUI: Ijuí.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília.
- Brasil. (1979). Lei nº 6.697 de 10 outubro de 1979. Institui o Código de menores. Ministério da Justiça.
- Brasil. (1990). Lei 8069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Brasil. (2006). Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2006.
- Dolto, F. (1998). *Destinos de crianças: adoção, famílias de acolhimento, trabalho social*. Marins Fontes: São Paulo.
- Estevão, R. B., & Ferreira, M. D. M. (2018). Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. *HOLOS*. 34(03), 168-185.

Gaya, A. (2016). *Projetos de pesquisa científica e pedagógica o desafio da iniciação científica*. Casa da Educação Física, Belo Horizonte.

Giugliani, S. (2010). Psicologia e Políticas Públicas. *Jornal do Conselho Regional de Psicologia* 7(27), 3-13.

Kaloustian, S. M. (2013). *Família Brasileira, a base de tudo*. 10 ed. Cortez Editora, Brasília.

Marcílio, M. L. (1997). A roda dos expostos e da criança abandonada na História do Brasil. In: Freitas, M. C. (Org). *História social da infância no Brasil*. Cortez Editora, São Paulo.

Marin, I. S. K. (1999). *Febem, família e identidade: o lugar do outro*. 2 ed. Escuta: São Paulo.

Milani, R. G., & Loureiro, S. R. (2008) Famílias e violência doméstica: Condições de psicossociais pós ações do Conselho Tutelar. *Psicologia: Ciência e Profissão* 28(1), 50-67.

Miranda, G. L. (2017) Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: feedback effects, inflexões e desafios atuais. *Revista de Administração Pública* 51(2), 201-218.

Pereira, A. S., Shitsuka, D. M., Parreira, F. J., & Shitsuka, R. (2018). Metodologia da pesquisa científica. [e-book]. Santa Maria. Ed. UAB/NTE/UFSM. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1

Rabuske, M., Oliveira, D., & Arpini, D. M. (2005). A criança e o desenvolvimento infantil na perspectiva de mães usuárias do Serviço Público de Saúde. *Estudos de Psicologia* 22(3), 321-331.

Rizzini, I., & Rizzini, I. (2004). *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Ed. PUC-Rio: Rio de Janeiro.

Sparkes, A. C., & Smith, B. (2014). *Qualitative research methods in sport, exercise and health: From process to product*. London: Routledge.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Rafaele Rodrigues Bastilha – 100%