

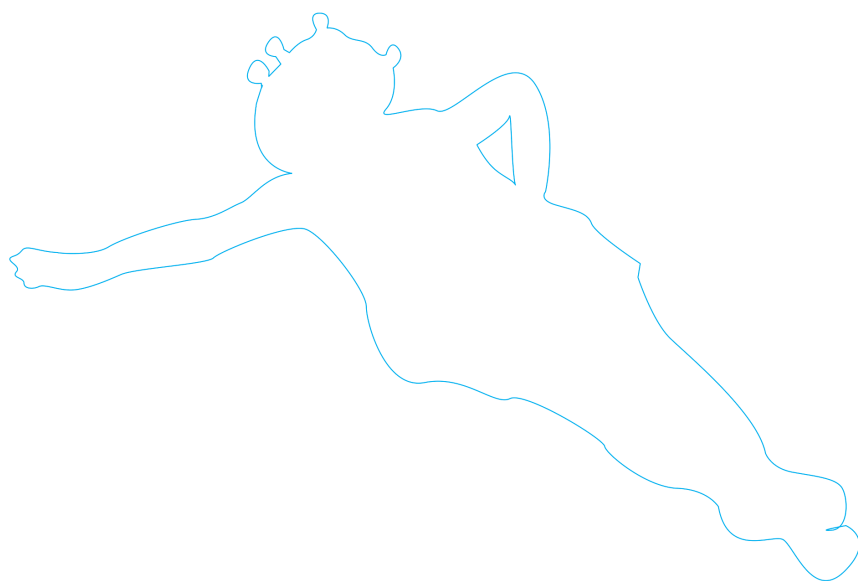


ARTE SOBRE FOTO DE RICARDO LABASTIER

CAPÍTULO 11

Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária

Úrsula Lehmkuhl Carreirão



O estabelecimento e a utilização de programas em regime de abrigo está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 90, inciso IV, no artigo 101, inciso VII e no parágrafo único deste artigo que, para além de conceituar o programa, delimita sua operacionalização: “o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

Cabe ao poder executivo a responsabilidade primeira pelo estabelecimento de infra-estrutura adequada para a aplicação de medidas requeridas pelo Conselho Tutelar e pelo Judiciário, pelo Ministério Público, podendo para tal contar com a parceria de instituições não-governamentais, de forma articulada, como previsto no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É importante entender a origem dos recursos que devem manter os programas de abrigo, pois no artigo 90 do estatuto está estabelecido que “*as entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, (...)*”. Sendo a executora do programa uma organização não-governamental, é compreensível que necessite de recursos públicos (municipais, estaduais e/ou federais) como adicional para bem operacionalizar o programa, dado que instituições filantrópicas sem fins lucrativos têm, historicamente, sobrevivido de doações não consistentes e regulares o suficiente para arcar com as despesas mensais fixas com pessoal, alimentação, vestuário, higiene, medicamentos, manutenção da área física etc. Os recursos públicos devem ser repassados através do Fundo Municipal de Assistência Social, voltado para a manutenção de ações ditas continuadas, diferentemente do Fundo para a Infância e Juventude (FIA), cujos recursos alocados são de valores maiores ou menores, dependendo das doações, e que subsidiam ações pontuais não previstas nos orçamentos das políticas públicas e ações de emergência, de acordo com levantamentos apontados, por exemplo, nas Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente¹. Já o executivo que mantiver sob sua responsabilidade direta programas

¹ É sempre bom lembrar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deve emitir resolução, ao menos anual, especificando as ações que poderão ser subsidiadas com os recursos do FIA, de forma que o poder executivo possa bem gerir os recursos alocados por pessoa física, jurídica e poder público. Observar, ainda, a obrigatoriedade da aplicação de percentual em programas que incentivem o acolhimento, tal como previsto no artigo 260 parágrafo 2º. O artigo se refere ao *incentivo*, isto é, campanhas, produção de livros, cartilhas, seminários, encontros de grupos de adoção etc., que busquem mobilizar a sociedade para a viabilidade e necessidade de outras formas de se acolher criança e adolescente que não a colocação em programa de abrigo, de modo que se sintam integrantes de uma família, nas formas de guarda, tutela e adoção.



de abrigos deverá prever e alocar recursos orçamentários próprios na pasta responsável pela execução do programa, não podendo fazer retiradas do FIA para a execução mensal do mesmo, exceto na constatação de situação de emergência, aprovada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Temos, então, que a gestão desta política está sob a responsabilidade do executivo municipal ou estadual, por meio da área a que está afeto o programa, geralmente e acertadamente a Assistência Social², observadas e respeitadas as diretrizes apontadas pelo Conselho Municipal (ou Estadual) dos Direitos da Criança e do Adolescente, preferencialmente articulado ao Conselho Municipal de Assistência Social e demais conselhos de outras políticas.

Para bem operacionalizar o programa, devem os executores se orientar pelos artigos 90 a 94 do estatuto, onde estão explicitados os princípios e obrigações a serem constantemente perseguidos. Esses princípios e obrigações devem dizer respeito a cada criança e adolescente a quem se tenha aplicado medida de proteção em abrigo. Não basta que princípios e obrigações estejam nos estatutos das instituições, em seus regimentos internos, pois além de dar o rumo às instituições, os princípios dizem respeito, sobretudo, às propostas de ação que deverão permear cada intervenção com cada criança e adolescente, sua família de origem, ou na busca por família substituta.

Eis aqui uma questão intrigante: temos programa de abrigo para atender a toda e qualquer criança e adolescente que se encontre sem a proteção de seus pais ou responsáveis e em situação de ameaça ou violação de direitos, ou precisamos de programas que levem em consideração situações específicas, variadas, vividas por esses sujeitos? Programas por faixa etária, por sexo, por dificuldade de saúde, de locomoção etc.? A resposta deverá estar vinculada, necessariamente, às diretrizes contidas no Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, parte integrante das políticas de Proteção, de Assistência Social, de Educação, de Saúde, de Habitação, de Segurança Pública, do Meio Ambiente, do Trabalho e Renda e demais políticas setoriais, como previsto nos artigos 86, 87 e 88 do estatuto. Tais políticas devem contar sempre com o acompanhamento e o controle do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Juizado da Infância

² Apesar de entendermos que a operacionalização do abrigo não é de responsabilidade exclusiva desta política.

e Juventude³ e demais organismos e indivíduos que buscam fazer valer a construção da garantia de direitos. Mais importante ainda é termos resposta para a pergunta: como a política municipal poderá evitar, através de sua rede de atendimento, a aplicação de medida de abrigo para fazer valer o artigo 227, *caput* da Constituição Federal, e o artigo 19 do estatuto, respaldado pelo artigo 4, em que se relaciona o direito à convivência familiar como um dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes a serem assegurados pelos adultos? Estão os nossos municípios estruturados para dar respostas rápidas para o resgate de direitos? Lembremo-nos de que, ainda que protegida por um programa de abrigo, a criança e o adolescente ainda estão com um direito violado – o da convivência familiar e comunitária. Por mais que o programa tenha uma formação aproximada a uma família, ainda assim ela não é a de origem ou, ainda que acolhedora, não é a família por adoção. Que vínculos de referência podem ser construídos em locais que não primam pelo olhar ao indivíduo, dada a quantidade de situações individuais transformadas em coletivas? Na excepcional necessidade de abrigar, qual a melhor forma, que modalidade escolher?

As análises feitas da primeira etapa do “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada” mostram que a prevenção ao rompimento de laços familiares não têm sido prioridade nas ações municipais. Atentemos para o que pensam (e vivenciam) os dirigentes dos programas de abrigo:

“O retorno da criança e/ou do adolescente abrigado para sua família de origem foi visto como um dos principais desafios por muitos dirigentes, que reconhecem que é muito difícil interromper o círculo vicioso de desemprego, vício, violação de direitos e abandono”⁴.

Ora, trata-se de um direito que tem sido violado, sobretudo com crianças e adolescentes oriundos de famílias empobrecidas. Para os dirigentes das instituições que executam programas de abrigo, as maiores dificuldades para o retorno das crianças e adolescentes para as famílias encontram-se⁵ nas condições socioeconômicas das famílias (35,45%), na fragilidade, ausência ou perda do vínculo familiar

³ Atentar-se para o artigo 95 do Estatuto que atribui ao Judiciário, ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar a fiscalização das entidades que executam os programas previstos no artigo 90 da mesma lei.

⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Políticas Sociais. Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada – Relatório de Pesquisa Número 1. Brasília, outubro de 2003 p. 50-51.

⁵ Ibidem, pp.52-53.



(17,64%), na ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar (10,79%), no envolvimento com drogas (5,65%) e na violência doméstica (5,24%). Portanto, se não houver pronta e eficaz ação municipal (aí incluídas intervenções de organizações não-governamentais) assim que detectada ameaça ou violação ao direito à convivência familiar e comunitária, só um programa de abrigo não bastará. Reinventaremos a roda dos expostos, os internatos, os orfanatos, os educandários que cumpriram suas finalidades numa época em que a “situação irregular” era a marca das crianças e adolescentes tratados como “menores”, as formas de atendimento massificantes e sem perspectivas de o indivíduo acolhido pela instituição retornar ao convívio de sua família⁶. O que o estatuto e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS prescrevem é que as ações municipais poderão responder a essas perguntas de forma particular, mas sempre tendo por objetivo, por ideal e por fundamento o cumprimento à doutrina da proteção integral e o resgate dos direitos de indivíduos e famílias permanecerem juntos⁷, em condições de manutenção de seus membros.

Eis aqui a importância do executivo municipal se colocar à frente na execução da Política de Proteção Integral, pois a ausência de políticas municipais executadas de forma articulada, que atendam às famílias e indivíduos prevenindo a colocação de crianças e adolescentes em abrigo tornam o motivo da entrada no programa sem previsão de modificação, ou, pior, adicionam fatos, motivos, problemas, perda de vínculos, abandono etc, determinando a permanência prolongada no programa.

É atribuição das entidades (tanto governamentais como não-governamentais) que executam o programa de abrigo a preservação dos vínculos familiares⁸ e, para tal, deverá a instituição efetivar formas as mais variadas, seja através da intervenção de profissionais habilitados junto às famílias, seja facilitando e aproveitando as visitas de parentes para estudos e intervenções, seja no acompanhamento regular dos processos judiciais e na emissão de dados estatísticos para o CMDCA, de forma que se possa elaborar projetos que atendam aos direitos desses sujeitos.

⁶ Estas práticas estão expostas em leituras importantes e indispensáveis como a de ARIÈS (1981), DONZELOT (1986), RIZZINI (1993) e SILVA (1997), motivo pelo qual não repetiremos dados históricos, supondo ou sugerindo conhecimento ao leitor.

⁷ Sugiro consulta à metodologia utilizada pela Associação Brasileira Terra dos Homens, apresentada no livro *Cuidar de quem cuida. Reintegração familiar de crianças e adolescentes em situação de rua*. Rio de Janeiro: Book Link, 2002.

⁸ Artigo 92, inciso I, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Já a função do executivo municipal, no seu papel de articulador, é a de propiciar as condições necessárias para que sejam revertidos, com segurança, os motivos que levaram à aplicação de medida de abrigo para aquela criança e aquele adolescente, providenciando acesso deles e de suas famílias (como fonte de proteção) a habitação, saúde, educação formal, geração de emprego e renda e atendimento psicossocial. Essas medidas poderiam reverter e combater a violência nas suas mais variadas formas, como o trabalho infantil e outras ameaças ou violações de direitos, por meio do atendimento nos demais programas previstos no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Quanto mais rápidas e consistentes forem as ações de quem abriga e do gestor da política junto às famílias de origem e a rede de atendimento local, menor será o tempo de permanência daquela criança e daquele adolescente no programa.

O objetivo a que este trabalho se propõe é o de buscar fortalecer o consenso quanto à primazia da convivência familiar, à necessidade de que os municípios e os programas se estruturem de forma a garantir a excepcionalidade e a provisoriidade da medida de abrigo e que, na transição para o retorno à família de origem ou colocação em família substituta, possam as crianças e os adolescentes ver cumpridos, para si, cada um dos incisos dos artigos 90 a 94 do ECA. Na dificuldade de se garantir a convivência familiar, que os programas de abrigo primem pela construção da autonomia dos indivíduos e pelo desenvolvimento de suas potencialidades.

Destacamos que *a medida de abrigo* é provisória - e não a modalidade - para a criança ou o adolescente. No entanto, no período em que crianças e adolescentes passam nos abrigos, é preciso evitar a transferência brusca de instituição, mesmo nos casos em que ultrapassam o limite etário de determinado programa de abrigo. Os sentimentos positivos construídos no período de permanência de crianças e adolescentes em abrigo - como o vínculo, o apego, o pertencimento - são imprescindíveis, sobretudo para os que não conseguiram uma família.

Sabemos que o des-pensar⁹ o regimento interno, os costumes, os limites institucionais, profissionais e pessoais, pensar de outra forma e encontrar novas

⁹ Utilizamos o termo para dizer que, com base no que já sabemos, daquilo que já foi produzido e sistematizado, há que se construir o novo, sob pena de não evoluirmos, de não efetivarmos o Estatuto da Criança e do Adolescente. Enfim, “de remarmos, remarmos e morrermos na praia”, junto com os usuários de nossos serviços. Este termo é utilizado por Boaventura de Souza Santos, que assim define a importância do des-pensar: “*Acima de tudo, o novo conhecimento assenta num des-pensar do velho conhecimento ainda hegemônico, do conhecimento que não admite a existência de uma crise paradigmática porque se recusa a ver que todas as soluções progressistas e auspiciosas por ele pensadas foram rejeitadas ou tornaram-se inexecutáveis*”. SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 186.



maneiras de fazer causam dificuldades, constrangimentos, dispêndio financeiro (se houver necessidade de mudanças na área física e contratação de mais profissionais), mas há que mudar.

Precisamos pensar e encontrar alternativas também para aquelas crianças que se tornam adolescentes nas instituições e que precisam de um espaço mais privativo, podendo surgir dificuldades com a rotatividade acentuada de outras crianças e adolescentes na casa. Precisamos capacitar funcionários das instituições e a rede de serviços municipais para que possam atender, no programa de abrigo, crianças e adolescentes com necessidades especiais, aí incluídos os que apresentam dificuldades motoras, auditivas, de fala, portadores do vírus HIV, evitando-se, assim, as transferências e os isolamentos. Exemplo de integração de pessoas com limitações já nos foi dado pelo sistema de Saúde em todo o Brasil, na luta pela reintegração de pessoas internadas em institutos psiquiátricos às suas famílias e comunidades.

Chamamos a atenção para o fato de que, qualquer que seja a modalidade a ser adotada no município (ou modalidades), os irmãos devem ser mantidos juntos o mais possível, evitando-se a constatação das assistentes sociais do Judiciário de Santa Catarina¹⁰:

“Com relação aos irmãos, observamos que, comumente, são separados para encaminhamento aqueles de mais tenra idade, restando aos maiores a alternativa de institucionalização por tempo indefinido. Os prejuízos emocionais são irreversíveis, tanto para os que foram adotados, que sofrem com a separação, quanto para os que permaneceram no abrigo, situação que reforça neles o sentimento de rejeição.”

A reversão deste quadro está condicionada, no entendimento da equipe catarinense, à “mudança de postura (...) na perspectiva do judiciário, evitando separações drásticas; do executivo, implementando projetos adequados de atendimento; e da sociedade como um todo, passando a encarar essas questões (...) com realismo suficiente que permita mudanças desejadas”. Sugerimos considerar a possibilidade de, no sistema informatizado que dá entrada aos processos judiciais, constar da capa, além do nome da criança e do adolescente, o nome da mãe, de forma que irmãos tenham suas situações relacionadas, mesmo que em processos diferentes (no caso de aplicação das medidas em datas diferentes), apensados uns aos outros. Outra consideração a ser feita é a da adoção de um dos irmãos, com o entendimento de que não se

¹⁰ SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *O Serviço Social no Poder Judiciário de Santa Catarina: construindo indicativos*. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas, 2001. p.88.

reconhecem como tal. Ora, a história de vida de cada um deles é comum na sua origem e precisa ser respeitada e preservada para seu futuro conhecimento. Além do mais, laços de afeto podem ser construídos sob condições favoráveis.

Apresentaremos, a seguir, algumas formas de se operacionalizar programa de abrigo, com ênfase na modalidade família acolhedora, de forma a subsidiar aqueles que precisam implantar, reordenar e adequar seus programas à luz do estatuto, chamando a atenção para os limites dessas descrições que estão baseadas em experiências de instituições várias, não havendo possibilidade, no momento, de se verificar a existência de consenso sobre tais características. Certamente, aparecerão algumas diferenças na execução de uma mesma modalidade entre diferentes executores, uma vez que a Lei 8.069/90, apesar de indicar a direção por meio de leitura conjugada de artigos diversos e mesmo pelos princípios e obrigações colocadas às instituições, não explicita as formas, deixando a melhor alternativa a ser criada ou adaptada para os operadores da política municipal.

O que importa é que, na execução, aproximemos o programa, o mais possível, de uma estrutura que permita o atendimento personalizado e em pequenos grupos¹¹. Nossa contribuição é no sentido de focalizar alguns elementos considerados relevantes, de forma a melhor elucidar a operacionalização do Sistema de Proteção Integral¹² no que tange à medida de proteção em regime de abrigo.

Casa-lar ou abrigo domiciliar: com estrutura de uma residência privada, a casa pode ser de propriedade ou alugada pela instituição responsável pelo programa. Pode ser coordenada por *casal social*, *pais sociais*, *mãe social* (Lei 7.644, de 18/12/1987) ou, ainda, por educadores com revezamento de horários. Sugere-se a não-colocação de placas indicando tratar-se de abrigo, o que facilitará o entrosamento das crianças e adolescentes na vida da localidade, evitando-se a indicação e a denominação de “as crianças e os adolescentes do abrigo”. É conveniente que, antes da instalação do programa numa casa, a vizinhança seja informada sobre as características do programa (o mesmo valendo para outras modalidades), deixando o nome e o contato de um profissional da equipe para dirimir dúvidas, minimizar ou resolver eventuais conflitos. O número de crianças e adolescentes na casa deverá se guiar pelas normas estabelecidas pela área de obras e

¹¹ Artigo 92, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹² Caracteriza-se pela ação articulada entre os órgãos responsáveis pela promoção dos direitos (União, estados e municípios), os responsáveis pela defesa dos direitos (Ministério Público, os Juizados da Infância e Juventude, os Conselhos Tutelares e os Centros de Defesa de Direitos - Fórum DCA) e os responsáveis pelo controle da execução da Política de Proteção Integral (os conselhos nacional, estaduais e municipais).



urbanismo da prefeitura municipal (ver tamanho da casa e m² por pessoa), sugerindo-se o atendimento máximo de 12 crianças e adolescentes¹³.

República: tal qual as casas-lares, a república é uma casa comum, sem placas, ficando o dirigente da instituição responsável pelos móveis, alimentação, manutenção e equipamentos. É geralmente direcionada a adolescentes maiores de 18 anos de idade, sem condições de retorno à família de origem e a quem não foi propiciado, até o momento, família substituta¹⁴. A autonomia será construída durante a permanência do jovem na instituição, em direção ao processo de desligamento, por meio de sua inserção no mundo do trabalho, do alcance do sucesso escolar, da sua contribuição para a manutenção da casa (estímulo a que os jovens aprendam a organizar e efetuar as compras do mês, realizar as tarefas domésticas, acompanhar os pagamentos das despesas fixas), pois que não haverá educadores residindo com eles, mas tão-somente como suporte em alguns períodos do dia, além das intervenções dos técnicos para a devida mediação, facilitação, compreensão e apoio no planejamento de projetos individuais de vida¹⁵. Sugere-se análise com o Juizado da possibilidade de atendimento em república dos irmãos menores de 18 anos se acompanhados por irmão(ã) maior de 18 anos. Nessas situações, pode haver necessidade de se repensar os dias e horários dos educadores.

Casa de passagem, acolhida, transitória, albergue: trata-se de estrutura destinada, sobretudo, a meninos de rua¹⁶ geralmente encaminhados por profissionais educadores¹⁷ que realizam abordagens na rua, na busca por construir relação de confiança e afeto para posterior estudo de viabilidade de retorno à família de origem ou outros encaminhamentos - bem como àquelas situações em que a criança e o adolescente precisam de segurança

¹³ As Aldeias SOS parecem se aproximar em muito desta modalidade, sobretudo se garantirem a inserção das crianças e adolescentes na vida comunitária da redondeza, evitando-se o isolamento em relação aos vizinhos, o que pode ser minimizado se estruturas e serviços da aldeia forem disponibilizados à vizinhança. Caracteriza-se por ser conjunto de casas-lares em um mesmo terreno, contando ainda com casa do dirigente, sala para os técnicos, sala de visitas, biblioteca, quarto de hóspedes, sala para múltiplas atividades e outros equipamentos.

¹⁴ Ver capítulo III, sessão III, subseções I, II, III e IV, artigos de 28 a 52 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que trata das possibilidades de colocação familiar: guarda, tutela e adoção.

¹⁵ O tempo de permanência no programa deve ser definido entre os técnicos da instituição, os dirigentes e o próprio jovem, tendo como parâmetro as condições do jovem manter-se fora da instituição, apesar de poder tê-la como referência, como porto seguro.

¹⁶ Na referência de MILITO, Cláudia e SILVA, Hélio R.S. *Vozes do meio fio*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 9): “*Termo abrangente que designa meninos, meninas e adolescentes, cujos vínculos familiares são cíclicos, permanentes ou rompidos e que, em decorrência, ocupam a rua intermitente, temporária ou permanentemente*”.

¹⁷ “*Na rua, esses educadores não só educam meninos, mas, sobretudo, civilizam transeuntes*”. MILITO e SILVA. op.cit. p.9.

para ser recambiados aos seus municípios de origem, onde se deve localizar os pais ou responsáveis para entrega sob termo de responsabilidade. Sempre que houver indícios de ameaça ou de violação de direitos destas crianças e adolescentes¹⁸, bem como no conhecimento de ato infracional praticado por criança, deve o responsável pela casa comunicar o fato ao Conselho Tutelar para a aplicação das medidas¹⁹ do artigos 101, I a VII e 129, I a VII do Estatuto da Criança e do Adolescente. Podem, ainda, atender a adultos acompanhados por seus filhos(as). Mesmo sendo locais que oferecem proteção, alimentação, cuidados básicos com higiene e segurança, orientação de profissionais habilitados como assistentes sociais, psicólogos, arte educadores, pedagogos etc., entendemos não ser programa em regime de abrigo, dada sua característica de flexibilidade quanto aos atendimentos para adultos, das muitas entradas e saídas, por vezes diárias, ou semanais, de uma mesma criança ou adolescente da casa, se constituindo mais como um projeto vinculado a Programa Socioeducativo em Meio Aberto. Nossa intenção de arrolar este atendimento no presente texto, é a de perseguir melhor elucidação do conceito de abrigo, expressa no artigo 101, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Abrigo institucional: é modalidade que atende ainda grande número de crianças e adolescentes, com dificuldades de proporcionar-lhes o devido atendimento individualizado e em pequenos grupos, como prescritos no art. 92, inciso III, do estatuto. Observa-se distanciamento da vida comunitária de origem da criança e adolescente, bem como a crescente fragilidade ou rompimento dos vínculos com a família de origem. No dizer de Weber e Kossobudski (*apud* OLIVEIRA: 2002, p. 14):

“É fácil perceber que a vida numa instituição está longe de ser equivalente à vida de uma criança em um ambiente livre. Como ressalta Goffman (1987), o aspecto central das instituições totais²⁰ pode ser descrito como a ruptura das barreiras

¹⁸ Art. 98 do Estatuto da criança e do Adolescente, que trata das disposições gerais para aplicação de medidas de proteção.

¹⁹ Art. 105 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

²⁰ Goffman define ‘instituição total como um local de residência e trabalho onde grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada’. Segundo Weber e Kossobudski, Goffman utilizou este termo para diversas instituições, tais como asilos, conventos, prisões, reformatórios, escolas e outros. WEBER e KOSSOBUDZKI, *apud* OLIVEIRA, Márcia G. da Silva. *O projeto de apadrinhamento afetivo nas casas-lares Nossa Senhora do Carmo e São João da Cruz: práticas vivenciadas – 1998 a 2001*. Monografia para obtenção do título de especialista. UDESC, FAED. Florianópolis, 2002. p. 14.



que comumente separam as três esferas da vida: dormir, brincar e trabalhar. Esses três aspectos são realizados no mesmo local e sob uma única autoridade.”

Acreditamos ser possível que tais instituições possam, articuladas a outros atores do sistema de garantia de direitos de seu município, garantir melhor individualização no atendimento por meio do redimensionamento de suas reais capacidades e necessidades de atendimento, de estudo social de cada abrigado e de investimento prioritário na família, na busca do retorno para casa e da conseqüente redução do quadro de abrigados. Sugerimos atendimento de, no máximo, 25 crianças e adolescentes em um mesmo prédio.

Bowlby (*apud* OLIVEIRA: 2002, p.13) ressalta a necessidade do estabelecimento de apego da criança por outra pessoa, enfatizando que um dos danos da institucionalização é a “privação” principalmente da figura materna:

“Esta conclusão, a que chegam vários pesquisadores renomados, não deixa margem a dúvida quanto ao fato de que o desenvolvimento da criança que vive em instituições está abaixo da média desde a tenra idade. Entre os sintomas observados, constatou-se que o bebê que sofre privação pode deixar de sorrir para um rosto humano ou de reagir quando alguém brinca com ele, pode ficar inapetente ou, apesar de bem nutrido, pode não engordar, pode dormir mal e não demonstrar iniciativa.”²¹

Nos Estados Unidos e Canadá, a colocação de crianças foi estudada por Steinhauer,²² que observou as crianças encaminhadas para famílias provisórias antes de ir para famílias adotivas. As primeiras em famílias eram consideradas temporárias, podendo a criança ficar mais ou menos tempo com ela. O projeto de família acolhedora elaborado pelo Grupo de Estudos e Apoio à Adoção de Florianópolis, cita Barth e Cols (1988), que realizaram pesquisa denominada *Preveno interrupção na adoção*, tendo concluído que a diminuição da taxa de interrupções esteve vinculada à maior utilização de colocações de crianças em famílias provisórias. O grupo cita, ainda, Barth e Berry, que levantam a possibilidade de a não-existência de famílias provisórias ser fator de risco, comprometendo o processo de adoção; recomendam sua discussão como pre-

²¹ op. cit. p.13.

²² STEINHAUER, Paul D. *The Last Detrimental Alternative. A Systematic Guide to Case Planning and Decision Making for Children in Care*. Canadá: University of Toronto Press, 1991. Part Four, pp. 185 a 200. (Tradução de Regina Helena Cintra Paes de Barros, membro do Grupo de Estudos e Apoio à Adoção de Florianópolis).

venção à interrupção. Frassão²³ realizou pesquisa na comarca²⁴ de Florianópolis/Santa Catarina, tendo como enfoque a devolução de crianças a quem foram aplicadas medida de colocação em família substituta²⁵, constatou que:

“a ligação afetiva da criança com sua família de origem parece ser um forte contribuinte no fracasso da colocação em nova família substituta. Esse dado está associado à interferência de organismos de defesa da criança, que retiram a criança da família biológica, considerada como inadequada no fornecimento dos cuidados. Esta parece ser a opção mais praticada pelos órgãos de defesa da criança e do adolescente. Nesta situação, a colocação em família provisória seria mais adequada.

Estas referências nos encaminham para a necessária constituição de modalidade de aplicação de medida de abrigo que prime pelo rompimento do processo de institucionalização, pela necessidade de novas formas de inserção da criança e adolescente em convívio familiar, comunitário e que gere atendimento individualizado consistente, como proposto pela modalidade família acolhedora, que explicitaremos a seguir.

Família acolhedora: trata-se de um indivíduo ou família já constituída que se propõe a receber em sua casa criança e/ou adolescente, assumindo, sob termo de responsabilidade, as atribuições relativas ao guardião (tal qual nas demais modalidades), expressas nos artigos 33 e 92, parágrafo único, do ECA. No entanto, como esta permanência não é estágio que vise adaptação para a adoção, a família assume as funções sob termo de responsabilidade, isto é, firmando um acordo de co-responsabilidade pelo atendimento a ser promovido com a instituição executora do programa, derivando daí a necessidade de estabelecimento de deveres e direitos para ambas as partes. No caso de medida de abrigo aplicada a grupos de irmãos, sugere-se ver a condição da família acolhedora em abrigar tantos membros e, se for o caso, pensar numa acolhida dos demais irmãos numa outra família acolhedora próxima à residência da primeira, facilitando os contatos entre irmãos. Há que se pensar se é conveniente que a visita da família de

²³ FRASSÃO, Márcia Cristina G. *Devolução de crianças colocadas em famílias substitutas – uma compreensão dos aspectos psicológicos, através dos procedimentos legais*. Dissertação para obtenção de Grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

²⁴ A comarca constitui-se de um ou mais municípios formando área contínua, com a denominação daquele que lhe servir de sede, sob a jurisdição de um ou mais juízes.

²⁵ Art. 101 inciso VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente - sob a forma de guarda, tutela ou adoção, de atribuição exclusiva do Juiz da Infância e Juventude.



origem seja feita na residência da família acolhedora, ou se a opção por outro local poderá preservar minimamente o espaço da família que acolhe.

Mas antes de tratar disso, sugere-se que a instituição registrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como responsável pela execução desta modalidade de abrigo explicita, no projeto a ser submetido à apreciação do CMDCA e do Juizado²⁶, também os critérios de perfil que adotará para selecionar as famílias acolhedoras, como sugeriremos a seguir: A faixa etária dos adultos responsáveis pode ser superior a 25 anos. No entanto, registramos que os estudos de Steinhauer apontam para “*maior eficácia em pais acolhedores*”²⁷ *acima dos 40 anos*”²⁸. A residência da família acolhedora deve estar em condições de receber mais um (ou mais membros, no caso de grupos de irmãos) e deve estar próxima a escolas, centros de saúde, etc. de forma a garantir acesso e agilidade no atendimento da criança e do adolescente. Quanto ao estado civil dos pais acolhedores, não haveria restrições. Alguns fatores podem ser entendidos como impeditivos para o exercício da função, quais sejam: ser candidato à adoção (formalizado ou não); estar em processo de luto (separações ou falecimentos); estar registrado em órgão de proteção e defesa da criança e do adolescente como agente de ameaça ou violação de direitos. O desejo de adotar como impeditivo está relacionado à função primeira da acolhida, ser provisória, mesmo que dure alguns meses, e o papel dos acolhedores não ser o de “pais substitutos” (pois não há intenção alguma em substituir a família de origem, mas de fortalecê-la), mas de co-responsáveis pelas intervenções a serem realizadas inclusive com a família de origem. Portanto, esses pais acolhedores devem ser encarados como parte da equipe profissional responsável pelo programa. No dizer de Steinhauer, “*devem funcionar como pais terapeutas*.”²⁹

²⁶ Pois que o Juizado autorizará a transferência da criança e do adolescente de sua família de origem para outra, acolhedora. Ver artigos 146 e 147 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

²⁷ Steinhauer utiliza a expressão *foster parents* que na tradução para o português seria *pais de criação* conforme o Dicionário Oxford Escolar para estudantes brasileiros de inglês, 1999, p.430. No entanto, para diferenciarmos das adoções não-legais ou do ato de cuidar sem implicação jurídica, utilizaremos a expressão *pais acolhedores*.

²⁸ op. cit. p. 188.

²⁹ A função de pais terapeutas, citada por Steinhauer, é por ele assim descrita: “Quando pais acolhedores e assistentes sociais trabalham bem juntos, após um tempo muitos pais acolhedores desenvolvem uma crescente habilidade em observar e interpretar comportamentos infantis com precisão e sensibilidade. Eles aprendem a reconhecer que comportamentos similares ocorrem por diferentes razões. Muitos aprendem a decifrar por si próprios o significado de determinado comportamento e usar suas habilidades para fazer intervenções úteis. Assim, com o passar do tempo, o assistente social está sensibilizando e preparando pais acolhedores para funcionarem como pais terapeutas, ensinando-os a desenvolver uma atitude de observação e investigação, como utilizar o comportamento diário da criança para entender, estabelecer confiança, aliviar angústia e ajudar a criança a identificar e resolver conflitos”. op. cit p. 195.

‘Mas exatamente o que significa sugerir que se deve esperar dos pais acolhedores que funcionem como substitutos ou pais terapeutas? O desenvolvimento de qualquer atitude terapêutica envolve alcançar e manter uma distância apropriada do cliente, uma tarefa difícil em qualquer circunstância, mas especialmente quando a relação se dá sem descanso no dia-a-dia dentro do cenário da família. Todavia, alguns pais acolhedores experientes reconhecem a proteção providenciada para ambos, eles e a criança, quando seu papel é primeiramente definido como terapêutico, ao invés de parental. Crucial a esta redefinição é a aceitação dos pais acolhedores como um membro do time, ao invés de cliente de um programa social. Assim, pais acolhedores devem começar a se ver – e, igualmente importante, devem assim ser vistos pelos funcionários – como a principal influência sobre a criança, ficando o assistente social centrado menos diretamente no caso e mais apoiando, supervisionando e fortalecendo a habilidade da família acolhedora para entender e ajudar a criança.’”³⁰

Temos, então, que quem acolhe deve estar disposto a assumir este novo papel de colaborador ativo no projeto de intervenção para com a criança ou o adolescente acolhido e sua família de origem.

Steinhauer destacou a importância do trabalho do profissional de serviço social, que ultrapassa o de somente acompanhar a permanência na família acolhedora, tornando-se apoio efetivo (representando a instituição responsável pelo programa) para que aqueles pais acolhedores não se sintam exaustos com a função, que não sejam sobrecarregados com muitas crianças e adolescentes, que se considere cada estágio por que passa a família que acolhe, pois que, sem dúvida, sua dinâmica será alterada com a inclusão provisória de mais um membro. Há, ainda, que se considerar a habilidade e as condições da família acolhedora em lidar com as famílias de origem e com as situações que geraram a aplicação da medida de abrigo, devendo ser preparada para tal. As opiniões das famílias acolhedoras devem ser consideradas, inclusive quando se opõem ao retorno à família de origem, de forma que não se sintam como intrusos no trabalho da instituição.

Para se evitar a exaustão, pode-se, ainda, incluir atividades diretamente direcionadas aos pais e demais membros das famílias acolhedoras, como reuniões com outros acolhedores para troca de experiências, de lazer, mantendo-se sempre um canal aberto de comunicação entre as famílias acolhedoras e o assistente social, que representa a instituição, como enfatiza Steinhauer:

³⁰ op. cit. p. 189.



“Quanto mais forte a aliança de trabalho entre pais acolhedores e assistente social – quanto mais completa, aberta e diretamente cada um poder se expressar, ouvir e negociar áreas de discordância ou tensão com o outro – melhor a chance do sistema trabalhar junto para proteger a criança acolhida nas suas chances em receber qualidade máxima e cuidado contínuo.”³¹

Outro aspecto importante é a regularidade e a manutenção de uma mesma equipe institucional para trabalhar com a família acolhedora, pois confiança é algo que se constrói gradativamente. Esta regularidade inclui a elaboração de um planejamento sempre atualizado, que leve em consideração as responsabilidades e situações individuais, das famílias acolhedoras, da família de origem, da instituição responsável e da equipe do Juizado da Infância e da Juventude.

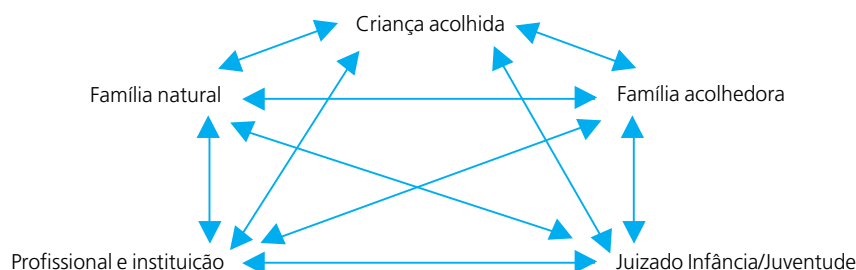
Crucial é o suporte para a acolhida, que deve ser provida de recursos financeiros e materiais, como um valor prefixado a ser repassado para a família acolhedora por criança e adolescente atendidos; roupas; brinquedos; alimentação; acesso à rede pública de ensino infantil, fundamental e médio; utilização dos centros de saúde próximos à residência da família acolhedora.

Steinhauer assim representa o sistema de serviços para crianças sob cuidados³², chamando a atenção para a dinamicidade e a comunicação entre todos.

Para bem ilustrar a melhor forma de entender e aplicar a medida de abrigo em modalidade família acolhedora, transcrevemos as diferenças entre esta modalidade e a institucional³³ nas tabela 1, 2, 3 e 4.

DIAGRAMA 01

Sistema de serviços para crianças sob cuidados



³¹ op. cit. p.194.

³² op. cit. p. 190.

³³ Quadro apresentado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Governo do Ceará como integrante do Programa de Abrigo Tia Júlia, no colóquio técnico promovido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social em Brasília, em agosto de 2002.

TABELA 01*Características do atendimento - socialização*

INSTITUIÇÃO	LAR SUBSTITUTO (OU ACOLHEDOR)
1. Admissão - "Ansiedade de separação" (Estágios de Bowlby), protesto, desespero e desapego;	1. Admissão - adaptação rápida;
2. Difícil Identificação (rotatividade de funcionários);	2. Identificação - membros da família;
3. Distribuição por faixa etária - dificulta contato entre irmãos;	3. Convivência - grupo de irmãos;
4. Afastamento da vivência em ambiente familiar e comunitário;	4. Vivência num ambiente familiar e comunitário.

TABELA 02*Características do atendimento - emocional*

INSTITUIÇÃO	LAR SUBSTITUTO (OU ACOLHEDOR)
1. Carência afetiva;	1. Recebem afeto;
2. Baixa auto-estima;	2. Elevada auto-estima;
3. Semblante triste, olhar perdido;	3. Mudança no humor, brilho nos olhos, sorriso;
4. Desejo de sair e ter uma família;	4. Medo de retornar ao abrigo (institucional).

TABELA 03*Características do atendimento - tratamento*

INSTITUIÇÃO	LAR SUBSTITUTO (OU ACOLHEDOR)
1. Ambiente grande, frio;	1. Ambiente familiar, aconchegante;
2. Coletivo - massificante;	2. Individualizado - personalizado;
3. Horários estabelecidos, rígidos;	3. Horários flexíveis, respeito ao ritmo da criança;
4. Vestuário coletivo e padronizado;	4. Vestuário individualizado, apropriado;
5. Sem direito a escolhas, gostos, querer.	5. Respeito aos gostos, escolhas e desejos.

TABELA 04*Características do atendimento - desenvolvimento infantil*

INSTITUIÇÃO	LAR SUBSTITUTO (OU ACOLHEDOR)
1. Atraso no desenvolvimento biopsicomotor;	1. Bom desenvolvimento;
2. Saúde fragilizada;	2. Melhora do quadro de saúde;
3. Dificuldade de ganhar peso;	3. Aumento do peso;
4. Linguagem reduzida;	4. Aumento do vocabulário;
5. Dificuldade de compreender as coisas comuns do cotidiano.	5. Riqueza nas experiências do cotidiano.



É interessante, ainda, que frisemos a diferença que buscamos constituir entre a família acolhedora como modalidade de programa em regime de abrigo e a família substituta prevista no artigo 28 do estatuto, com ênfase no artigo 34, onde se prevê:

“O Poder Público estimulará, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado.”

Este artigo 34 estará viabilizado por meio do cumprimento ao artigo 260, parágrafo 2º, do mesmo estatuto.

Observemos que o texto trata daquelas crianças e adolescentes *órfãos e abandonados* a quem se deseja ver resgatado o convívio familiar em outra família, já que foi constatada a impossibilidade de retorno à família natural. As demais crianças e adolescentes abrigados, que estão com seus processos judiciais em tramitação, ou seja, que ainda são motivo de intervenções de equipes técnicas de estudos judiciais, visando configurar e viabilizar novas possibilidades de resgate de vínculos de compromisso com a família natural ou de origem, estes não estão órfãos e seus pais (ou pai, ou mãe) ainda possuem o poder familiar. Portanto, presume-se que o abandono, isto é, o não-desejo de ter o filho consigo pode não estar configurado ou, se o abandono for material, é preciso verificar se o poder público foi acionado para dar suporte àquela família, geralmente empobrecida. Portanto, entendemos que a família acolhedora a que nos referimos como modalidade de abrigo não substituirá a de origem como objetivo último; antes, viabilizará uma acolhida que prime pelo atendimento individual (aí incluídos os irmãos), enquanto sua família está em processo de reorganização para assumir as funções protetoras. A partir do momento em que se decreta, via destituição do poder familiar, o rompimento do vínculo legal entre pais e filhos, estas crianças e estes adolescentes devem entrar para as estatísticas de meninos e meninas que precisam ver resgatado o seu direito à convivência familiar pela inclusão em família substituta na forma de guarda, tutela ou, preferencialmente, por meio de adoção.

Como apontamos anteriormente, este texto tem a pretensão de apontar alguns caminhos que possam melhor conduzir os municípios na operacionalização desse programa, que tem suas raízes expostas a cada medida aplicada para cada criança e adolescente. Consideramos que nossos argumentos devem ser colocados frente a frente às mais diversas realidades brasileiras e que novas produções, a

exemplo desta, possam registrar as formas variadas com que os adultos que se responsabilizam pela operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente buscam minimizar os efeitos das separações, dos lutos, dos sonhos desfeitos, da esperança a ser sempre renovada a cada troca de olhar entre um adulto e meninos e meninas.

Em oportunidades como essas é que podemos confrontar o modo de operar com o conceito. Lembremos o que diz Cláudia Cabral³⁴:

“Todo sistema complexo inclui uma forte resistência à mudança. Discutir novas idéias e procedimentos não é fácil, especialmente se profissionais bem treinados são solicitados a modificar suas maneiras de pensar costumeiras, assim como as práticas que norteiam o trabalho e a organização dos serviços.”

³⁴ CABRAL, Cláudia . *Mudança de Paradigma: um desafio*. IN: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS (org). *Cuidar de quem cuida. Reintegração familiar de crianças e adolescentes em situação de rua*. Rio de Janeiro: Book Link. 2002, p. 14.



BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Deborah Cristina. *O sistema de abrigamento em chapecó: possibilidades e limites da implementação de direitos para crianças e adolescentes*. 2003. Dissertação para o Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, dezembro de 2003.

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

CABRAL, Cláudia . *Mudança de Paradigma: um desafio*. IN: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS (org). *Cuidar de quem cuida. Reintegração familiar de crianças e adolescentes em situação de rua*. Rio de Janeiro: Book Link. 2002.

CARREIRAO, Úrsula Lehmkuhl. *Parceiros no Abandono: Uma leitura sobre crianças, adolescentes, famílias e instituições de abrigo em Santa Catarina*: 1988. Monografia apresentada para conclusão de curso (Especialista em Metodologia de Atendimento à Criança e Adolescente em Situação de Risco). Centro de Ciências de Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

CEARÁ. Secretaria do Trabalho e Ação Social. Projeto Lar Substituto do Abrigo Tia Júlia. IN: COLÓQUIO TÉCNICO DA REDE NACIONAL DE ABRIGOS. Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília: agosto de 2002.

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina & ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude. *Conselhos Tutelares – perguntas e respostas. Subsídios para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente*. Florianópolis, 1999.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FRASSÃO, Márcia Cristina G. *Devolução de crianças colocadas em famílias substitutas – uma compreensão dos aspectos psicológicos, através dos procedimentos legais*. Dissertação para obtenção de Grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

MILITO, Cláudia e SILVA, Hélio R.S. *Vozes do meio fio. Etnografia sobre a singularidade dos diálogos que envolvem meninos e adolescentes ou que tomam a adolescência e a infância por tema e objeto nas ruas da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

OLIVEIRA, Márcia Gomes da Silva. *O projeto de apadrinhamento afetivo nas casas-lares Nossa Senhora do Carmo e São João da Cruz: práticas vivenciadas – 1998 a 2001*: 2002. 91 p. Monografia para obtenção do título de Especialista em Metodologia de Atendimento à Criança e Adolescente em Situação de Risco. Centro de Ciências de Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis. 2002.

RIZZINI, Irene. *O elogio do científico: a construção do menor na prática jurídica*. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1993.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *O Serviço Social no Poder Judiciário de Santa Catarina: construindo indicativos*. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo. A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1997.

STEINHAEUER, Paul D. *The Last Detrimental Alternative. A Systematic Guide to Case Planning and Decision Making for Children in Care*. Canadá: University of Toronto Press, 1991. Part Four.



