

7º Encontro Internacional de Política Social
14º Encontro Nacional de Política Social
Contrarreformas ou Revolução:
respostas ao capitalismo em crise
Vitória (ES, Brasil), 03- a 06 de junho de 2019

Eixo: Políticas Social e Estratégias de Desenvolvimento.

Acolhimento de crianças e adolescentes: ausência de pública ou negligência familiar? Um olhar do CREAS sobre acompanhamento destas famílias

Resumo

O presente trabalho possui a intenção de abordar o acolhimento de crianças e adolescentes em instituições e a culpabilização que é inculcada às famílias, naturalizadas como negligência e não como ausência de política pública. O acompanhamento pelo CREAS destas famílias fomentou o estudo de que maior agente violador é o Estado em ausências e políticas ineficazes ao público alvo das políticas sociais.

Palavras-chave: Acolhimento; Políticas Públicas e Negligência Familiar.

Reception of children and adolescents: absence of public or family neglect? A look from CREAS on follow-up of these families

Abstract

The present work intends to address the reception of children and adolescents in institutions and the guilt that is infused into families, naturalized as neglect and not as an absence of public policy. The monitoring by CREAS of these families fomented the study of which major violating agent is the state in absences and policies ineffective to the target public of social policies.

Keywords: Home, Public Policies and Family Neglect.

I. INTRODUÇÃO

Pensar a Política de Assistência Social é correlacionar ao longo processo que esta busca se consolidar enquanto política pública estatal. Assim, compreender esta política como direito é contrapor com a lógica clientelista e o engessamento burocrático e o assistencialismo, tão marcantes em seu processo de construção.

Aprovada em 2004 e 2005, respectivamente, a Política Nacional de Assistência Social, estabelece os eixos estruturantes e os princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) representam dois marcos regulatórios dessa nova concepção.

A Constituição de 1988 é considerada um marco importante, no que tange a garantia de direitos do cidadão. Esta possui a defesa dos direitos sociais como papel primordial e a garantia em seu processo democrático de fortalecimento do controle social, vislumbrando a democratização nos processos decisórios e o fomento do protagonismo da população usuária desta política. É neste contexto democrático que a Política de Assistência é compreendida no campo da seguridade social, como versa o Artigo 194, da Constituição Federal (1988):

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I – universalidade da cobertura e do atendimento;
II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
V – equidade na forma de participação no custeio;
VI – diversidade da base de financiamento;
VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (CRFB, 1988).

Destacamos que neste contexto de democratização, os avanços foram significativos para a Política de Assistência Social, pois se estendeu a cobertura de serviços e programas a todos que dela necessitarem, ou seja, se destina, na prática, ao segmento mais pauperizado da classe trabalhadora.

Neste bojo que a presente discussão se centrará ao analisar os acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes ocorridos em um município de pequeno porte, onde o principal motivo de acolhimento é negligência familiar, porém o

acompanhamento pelo CREAS apresenta ausência de política pública como a principal foco para os acolhimentos.

II. CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA E ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

A Política de Assistência Social é pensada e destinada ao segmento da população que necessite de serviços e programas que possam lhe retirar da condição de vulnerabilidade social que se encontram, porém diante da ofensiva e adensamento neoliberal com fragmentação das políticas e conseqüentemente dos usuários, estes não conseguem ser compreendidos em sua totalidade, mas de forma fracionada e “dependentes” de forma isolada de todas as políticas.

A intencionalidade inicial da política de assistência, assim como as demais políticas sociais inseridas na seguridade social era de promover a universalização da proteção social, porém com o processo de contra reformas neoliberais, práticas de “ajustamento social” são retomadas, ocasionando, segundo Yamamoto (2008, p.162) “risco de cair na pulverização de inúmeras *'questões sociais'*, onde as famílias e os indivíduos são culpabilizados pela situação de empobrecimento vivenciada, levando a perda da “[...] dimensão coletiva e o recorte de classe da “questão social”, isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais.

Assim, estas famílias se tornam alvo de acompanhamento sistemático pela política de assistência, vislumbrando a possibilidade de superação da situação vivida e inserida nas proteções sociais vinculadas a política.

A proteção social básica é voltada para o atendimento a famílias que não possuem situações de violação e / ou violência cometidos em suas famílias, possuindo como objetivo a prevenção de risco por meio de potencialidades e aquisições, além de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários

A proteção social especial é uma modalidade de atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Apresenta dois níveis de complexidade:

- a. Media complexidade: famílias e indivíduos com direitos violados ou em situação de contingência. não apresentam vínculos familiares e comunitários rompidos.

- b. Alta complexidade: famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando da retirada do convívio familiar e/ou comunitário. neste caso os vínculos familiares e comunitários já se encontram fragilizados ou rompidos.

É neste cenário do Sistema Único de Assistência social (SUAS) que podemos inscrever os CREAS, enquanto equipamentos de proteção social especial de média complexidade que *“oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”* (Política Nacional de Assistência Social - PNAS, p. 39). Nesta perspectiva, deve articular os serviços de média complexidade e operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o sistema de garantia de direitos e os movimentos sociais. tem como missão contribuir para a interrupção, superação de padrões violadores, prevenção a reincidência de violações de direitos e fortalecimento a função protetiva da família, com vistas à garantia do direito a convivência familiar e comunitária.

Tem como público alvo indivíduos e familiares, que vivenciam situações de ameaça e violações de direito por ocorrência de abandono, violência física, psicológica ou sexual, exploração sexual comercial, situações de rua, vivência no trabalho infantil e outras formas de submissão a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir de autonomia e bem-estar.

Considerando a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizando os serviços de proteção social de média complexidade da seguinte forma:

- a) Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos –PAEFI;
- b) Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC);
- c) Serviço especializado de abordagem social;
- d) Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas famílias;

e) Serviço especializado para pessoas em situação de rua.

A família reflete de diferentes formas, as alterações que ocorrem na sociedade e tem um papel, através dos seus atores, seja de pai, mãe, avô, filho, criança, adolescente, idoso, provedor(a), chefe de família etc. desde o movimento no espaço privado até a atuação no espaço público, no convívio com vizinhos, na comunidade, no trabalho vão se edificando as relações que estruturam a base de apoio no enfrentamento das dificuldades cotidianas.

A medida que a sociedade enfrenta seus desafios para superar condições adversas, a legislação brasileira vem também se avolumando para abarcar as mais complexas situações de violação de direitos humanos, contudo trataremos mais especificamente, neste capítulo, o direito à convivência familiar e comunitária.

Salientamos que abordaremos as questões pertinentes à prática de acolher crianças, compreendendo-se o acolhimento como um direito da criança e do adolescente, dada sua condição especial de ser em desenvolvimento. Segundo Rizzini *et al.*:

Acolher reporta à idéia de cuidado. Acolher as famílias que necessitam de apoio é uma forma de acolher seus filhos e garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. a prática de acolher, neste contexto, está associada ao referencial de direitos humanos e refere-se à noção de que viver com dignidade é um direito do cidadão (RIZZINI *et al.*, 2006, p.53).

Nesse sentido, considera-se que a convivência familiar seja a forma mais indicada de cuidado para uma criança, mantendo-a preferencialmente junto aos seus familiares.

A legislação brasileira preconiza que toda criança e adolescente tem direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pelo estado e pela sociedade. Diante da vulnerabilidade social ou pessoal, da fragilização familiar, as estratégias de apoio ou de intervenção no atendimento à família devem priorizar ações que visem refazer os vínculos originais ou estimular a formação deles (se não existem), fortalecer esse núcleo, aliando apoio socioeconômico à elaboração de novas formas de interação e de acesso aos bens e serviços públicos.

Para se tratar do tema da convivência familiar e comunitária no Brasil há que se reconhecer o quanto a legislação brasileira é abrangente na garantia dos direitos de

crianças e adolescentes e sua ênfase na visão multidisciplinar e intersetorial para dar respostas à complexidade da situação.

O plano nacional de proteção, defesa e garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, aprovado em 2006, complementa e regulamenta a garantia de direitos já enunciados pela constituição federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, pela Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993 e pela Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Um dos grandes desafios a ser encarado é como se pode garantir a proteção da criança em *situação de risco* e, ao mesmo tempo, respeitar o seu direito à convivência familiar e comunitária?

Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade da criança continuar no meio a que pertence, de preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada reintegração familiar.

Centenas de anos se passaram e, ainda hoje, inúmeras são as famílias que vivem em situações de dificuldades para criar e educar seus filhos. Muitos são os meninos e meninas vivendo em condições de acolhimento institucional e/ou familiar, apesar de todas as modificações e progressos demonstrados nas práticas e preconizados pela legislação.

As principais causas do afastamento da família são situações classificadas como violações de direitos da criança, mencionadas no ECA. É o caso da violência intrafamiliar, como abuso físico, negligência, abuso sexual, exploração pelo trabalho infantil, entre outros. Superadas essas questões, com frequência, a situação de pobreza que se mantém, acaba sendo um obstáculo à permanência da criança no seio familiar.

Afora isso, há outros fatores que atrapalham a permanência da criança em casa, tais como a inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham.

O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e adolescentes.

Precisamos atentar para o alerta de Faleiros (2009) de que como a cidadania da criança e do adolescente é recente, iniciada no bojo da elaboração da Constituição Federal de 1988, na cultura hegemônica a questão deste paradigma da infância precisa ser reafirmada por meio de lutas e de embates políticos. Segundo o referido autor:

na cultura e estratégias de poder predominantes, a questão da infância não tem se colocado na perspectiva de uma sociedade e de um estado de direitos, mas na perspectiva de autoritarismo/clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção da ordem, ao sabor das correlações de forças sociais ao nível da sociedade e do governo (FALEIROS, 2009,p. 35).

A história social e cultural, no que se refere à atenção às crianças e adolescentes no país, mostra um passado de humilhação e precariedade. É importante acrescentar que, apesar da história da assistência à infância no Brasil ter sido marcada pela facilidade com que se internavam crianças devido a dificuldades financeiras dos pais, há, igualmente, uma forte tradição de acolhimento de crianças entre famílias, presente na cultura popular.

Segundo Claudia Fonseca seria a chamada “circulação de crianças”, isto é, “o grande número de crianças que passa a maior parte da infância ou juventude em casas que não a de seus genitores” (FONSECA, 1993,p.115).

Da família, demanda-se um papel central no cuidado das crianças, conforme atestam o ECA e a PNAS, no entanto, ainda persistem múltiplas concepções que vigoraram no passado. Sendo uma delas, a insistência do estereótipo de incapacidade e de incompetência das famílias pobres para criar seus filhos.

Tal concepção, agregada ao discurso da culpabilização da família de baixa renda, reforça teorias que aguçam o preconceito e a discriminação contra a população mais pauperizada.

Atualmente, a luta pela garantia dos direitos dos cidadãos busca desconstruir estes estereótipos, no entanto, apesar de uma nítida mudança de orientação por parte das políticas sociais públicas vigentes, onde se procura ressaltar as competências da família,

ainda predomina na esfera da ação uma postura paternalista que fragiliza os pais em seu papel parental.

Segundo Potyara Pereira (2004), a família ocupa papel de destaque na política social contemporânea como um respeitável agente privado de proteção social. Para a autora, esta tendência está ligada à retração do estado e ao declínio do compromisso estatal, dando lugar a um pluralismo de bem-estar. Nesta concepção, outras instâncias além do estado passam a ser provedoras de bem-estar, como o mercado, as organizações voluntárias e caritativas e a rede familiar. Pereira esclarece que o pluralismo de bem-estar contemporâneo:

(...) é também uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o desvanecimento das fronteiras entre as esferas públicas e privadas, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a conseqüente quebra da garantia de direitos (PEREIRA, 2004, p. 33).

É importante considerar as contradições entre o discurso de direitos e igualdade como orientadores das leis e das políticas públicas e o que se observa na realidade, não pode negar que o foco se mantém na parcela empobrecida da população. Persistindo o modelo assistencialista que historicamente marcou o atendimento a essa população, mantendo-a em situação de pobreza, marginalidade e dependência do estado.

As crianças em situação de pobreza, violência e abandonadas no Brasil têm um longo histórico de internação em instituições do tipo *asilar*. Desde séculos passados, foram instauradas práticas direcionadas ao confinamento dessas crianças como forma de tirá-las do abandono, *protegê-las e controlá-las*.

Em termos legais, essa concepção de atendimento passa por transformações com a promulgação do estatuto da criança e do adolescente. O debate internacional em torno dos direitos da criança, estimulado pela convenção das nações unidas pelo direito das crianças (1989) e seguido pelo ECA, prioriza diretrizes de atendimento contrário à institucionalização de crianças e adolescentes que necessitam de proteção.

No que se refere à prática centenária da institucionalização de crianças devido à sua condição de pobreza, o eca vem ao encontro dos movimentos em curso no final do

século XX, que apontavam mudanças no atendimento a esse grupo, como por exemplo, o movimento nacional de meninos e meninas de rua.

Em 1990, o ECA estabelece o caráter de excepcionalidade e temporariedade da prática de institucionalização. Assim, crianças não podem ser privadas de liberdade e, havendo necessidade de serem afastadas da família, o encaminhamento a uma instituição de acolhimento ou o acolhimento familiar passam a ser uma das alternativas. Porém, a ênfase será colocada no direito à convivência familiar e comunitária, reforçando-se que o acolhimento institucional e/ou familiar deve constituir medida excepcional, consideradas todas as possibilidades da criança permanecer no seio familiar.

Desta forma, o direito à convivência familiar e comunitária passa a constituir uma prioridade. Ele vem também a ser reforçado no texto da PNAS de 2004.

Este documento refere-se à importância da “*matricialidade sociofamiliar*” e argumenta que a rede socioassistencial deve estar voltada para atender às necessidades da família, seus membros e indivíduos, segundo o pressuposto de que para a família prevenir, proteger e manter seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (ministério do desenvolvimento social e combate à fome/secretaria nacional de assistência social, 2005, p. 34-36).

Cabe ao estado zelar pelo atendimento às necessidades da criança, principalmente quando a família está fragilizada. entretanto, isso não mais significa substituir a família por algum equipamento estatal de “proteção” e sim garantir os direitos da família, proporcionado a ela condições de se fortalecer e desempenhar seu papel de protetor.

No Brasil, nas últimas décadas temos tido mudanças significativas nos espaços de atendimento a crianças e adolescentes que precisam ser afastados de seus lares. Já não são comuns os grandes internatos, principalmente nas capitais brasileiras. As velhas formas de institucionalização onde a criança não interagira com o mundo fora dos muros, e a sociedade, conseqüentemente, não conheciam a realidade dentro dos muros, foram substituídas por modelos de atendimento em grupos menores.

Em 17 de novembro de 2006 a nova versão é apresentada às comissões de políticas públicas, sendo a versão final aprovada com alteração do título para Plano

Nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Há uma mudança de paradigma no que tange aos direitos de crianças e adolescentes, respeitando-se seu lugar de sujeitos de direitos na perspectiva da doutrina da proteção integral. o plano incorpora o que já havia sido estipulado na constituição federal em seu artigo 227, também referendado no artigo 4º do eca, conforme abaixo:

Artigo 227 – é dever da família, da sociedade e do estado assegurar criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CF 1988).

Art. 4º – é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ECA, 1990).

Entretanto, é também necessário considerar que compete aos operadores do direito, aos profissionais, aos gestores que atuam na formulação e execução das políticas públicas e toda a sociedade, envidarem os esforços para que esses documentos legais se transformem em práticas cotidianas, pois por si só esse plano não modifica a realidade das crianças e adolescentes brasileiros, é imprescindível muito esforço e articulação das políticas públicas.

Destacamos que as avaliações dos casos são feitas nas audiências concentradas que ocorrem desde 2009 com intervalos de 06 meses, como determina a mudança ocorrida no ECA através de sua atualização pela lei nº 12010/2009. Tais avaliações periódicas estão presentes no artigo 19, § 1º do estatuto citado a seguir:

§ 1º toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art.28 desta lei (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

III. CONCLUSÃO

Assim, abordamos quanto ao acolhimento de crianças e adolescentes e seu processo de *culpabilização familiar* incutido pelo Estado, que ao mesmo tempo acolhe visando a proteção integral, mas que direciona para as famílias uma possível negligência no cuidado, porém o que constatamos é ausência e/ou pouca efetividade de políticas públicas voltadas para o segmento mais pauperizado da classe trabalhadora.

A negligência vem associada a uma lógica de individualização no cuidado, onde não se coloca em prática que situações como ausência de acesso são fatores determinantes para que a possível negligência ocorra.

Destacamos que nos acolhimentos, o contato da criança com a comunidade deve ser incentivado assim como o uso de seus recursos e serviços, como escolas, posto de saúde e áreas de lazer. Ressalta-se a condição de incompletude institucional prevista para os serviços de acolhimento, ou seja, a organização não deve funcionar no modelo de instituição total, ofertando todos os serviços em seu interior e, ao mesmo tempo, mantendo as crianças e adolescentes enclausurados.

Como titulares de direitos devem permanecer integrados na rede de atendimento de saúde, cultura, educação, nos serviços da comunidade propiciados pelas demais organizações, envolvendo projetos de dança, teatro, esporte, lazer, profissionalização e outros que venham freqüentando ou tenham necessidade.

Assim, o CREAS como agente de integração da rede socioassistencial, possui papel de importância no fomento destas famílias, enquanto sujeito político e a compreensão que a situação de pauperização não é agente para o acolhimento de seus filhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988) - Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. In: *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, de 13/07/1990.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/SAS, Novembro de 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, DF, CONANDA, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. in: Rizzini, Irene e Pilotti, Francisco (orgs.). *a arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011. 3ª ed. pp. 33-96.

FONSECA, Claudia. Criança, família e desigualdade social no Brasil. in: Rizzini, Irene. *et al. A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de Capital e Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: Sales, Mione Apolinario, Matos, Maurílio Castro, Leal, Maria Cristina (orgs). *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

RIZZINI, Irene, Rizzini, Irma, Naiff, Luciene, Baptista, Rachel. Acolhendo crianças e adolescentes. Experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Cortez (CIESPI/PUC-RIO/UNICEF), 2006.

