

6. DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

6.1 Os avanços e desafios na trajetória da institucionalização no Brasil



Lúcia Inácia Pedrosa

A história do pensamento assistencial no Brasil mostra que a assistência social enquanto ação do Estado e iniciativa pública iniciou no final do Séc. XVII com o episódio ocorrido em 1693, quando uma autoridade pública na Capitania do Rio de Janeiro, movida pela indignação ao encontrar crianças nas ruas devoradas por cachorros e ratos, escreveu uma Carta a Portugal solicitando um alvará para a criação das “Rodas dos Expostos” (aparelho mecânico formado por um cilindro, fechado por um dos lados que girava em torno de um eixo), as quais foram instaladas nas Santas Casas de Misericórdia a partir de 1726 e posteriormente passaram a denominar-se Casa dos Expostos.

Entre o final do Séc. XIX e início do Séc. XX, na passagem da Monarquia para República, ocorreu um fenômeno de explosão demográfica no Brasil. O número de habitantes triplicou e as pessoas com menos de dezenove anos representavam 51% da população. Os movimentos populares começaram a cobrar do Estado assistência para as crianças abandonadas e delinquentes. Diversas sociedades científicas foram criadas e trabalharam, sobretudo, no controle das doenças epidêmicas e na ordenação dos espaços públicos e coletivos (escolas, internatos e prisões).

Em 1927 foi promulgado o Código de Menores, desativada a Casa dos Expostos, criado e regulamentado por parte do Poder Judiciário o Juizado de Menores e todas as instituições auxiliares, configurando o Estado como responsável legal pela tutela das crianças órfãs e abandonadas. O Poder Judiciário tornou-se hegemônico no trato das questões da infância.

Em 1938 foi criado o serviço social de menores e em 1974 a Fundação Pró-Menor para gerir e executar toda a política de atendimento do menor em São Paulo. Em 1964 foram criadas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor/FUNABEM e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor/FEBEM's dentro do espírito da Doutrina da Segurança Nacional. Em 1979 foi promulgado o Código de Menores reformulado, introduzindo a doutrina da situação irregular do menor, não modificando porém a concepção da criança e do adolescente como “menor abandonado e delinquente.”

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos diversos dispositivos legais para inibir as arbitrariedades do Estado sobre o cidadão, incluindo o princípio básico do respeito e da garantia dos direitos das crianças e adolescentes:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à 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, crueldade e opressão (CAPUT do Art. 227).

Desse artigo, originou-se a Lei 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, promulgada na data de 13 de julho de 1990, que substituiu a doutrina da situação irregular pela Doutrina da Proteção Integral e a expressão “menor” deu lugar à nomenclatura “criança e adolescente”, que passaram a ser considerados sujeitos de direitos. O ECA, ao longo dos seus artigos, buscou assegurar às crianças e aos adolescentes condições de pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social. No art. 98, estabeleceu que sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados, serão aplicadas as medidas de proteção, entre elas destaca-se a de abrigo em entidade, medida provisória e excepcional. A entidade deverá, portanto, zelar pela preservação e fortalecimento dos vínculos familiares, e quando esgotados os recursos sem obtenção de resposta, contribuir para a inserção em família substituta.

Pode-se verificar que a legislação inovou ao introduzir princípios que, se cumpridos, irão assegurar, entre outros direitos, a convivência familiar e evitar a institucionalização de crianças e adolescentes, historicamente difundida e praticada no Brasil. Mas a mudança de cultura provocada pelo ECA na Sociedade Brasileira não foi ainda suficiente para afastar essa prática. O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes, realizado em 2004 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, apontou a existência de cerca de 20 mil crianças/adolescentes em 589 abrigos no Brasil, sendo 32,9% deles institucionalizados entre dois e cinco anos e 6,4% há mais de dez anos. Os fatores determinantes dessa permanência prolongada de acordo com a pesquisa, vão desde o entendimento equivocado por parte dos profissionais de abrigo de que a instituição é o melhor lugar para a criança até a ausência de políticas públicas de apoio às famílias. A situação se agrava diante da insuficiência e ineficácia dos serviços públicos disponibilizados. A partir dos resultados foi possível levantar a necessidade de avaliar e diagnosticar o papel dos atores sociais, os entraves nos encaminhamentos e a falta de retaguarda para o cumprimento das medidas de proteção estabelecidas pelo ECA.

Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome através do decreto de 19 de outubro de 2004, criou a Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, em um momento histórico para a Assistência Social, para elaborar o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, um pensar coletivo a partir de discussões sobre o que havia sido feito ou o que se deixou de fazer a partir do ECA. O referido Plano descreve que:

[...] o direito a ter uma família é um dos direitos fundamentais

da pessoa em desenvolvimento, sendo a família pensada como núcleo básico de criação e manutenção de laços de afeto e autoridade por meio dos quais é que se torna possível proteger, socializar e mediar o pertencimento comunitário e social dos indivíduos. O direito à convivência familiar e comunitária perpassa o fato simples de se nascer e viver em uma família, mas se expressa, sobretudo pelo direito a ter vínculos pelos quais, e com os quais, o pequeno cidadão se introduz em uma cultura e em uma sociedade.

As crianças e adolescentes têm o direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pela sociedade e pelo Estado. Nas situações de risco e enfraquecimento desses vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão favorecer a elaboração de novas formas de interação, referências morais e afetivas no grupo familiar. No caso de ruptura desses vínculos, o Estado é o responsável pela proteção de crianças e adolescentes, incluindo o desenvolvimento de programas e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários (2005, p. 08).

Ainda em 2004, o Comitê de Direitos da Criança recomendou que as agências e órgãos das Nações Unidas preparassem um conjunto de normas internacionais para a proteção e assistência de crianças privadas dos cuidados parentais. Dessa forma, em setembro de 2005, foi elaborado pela UNICEF, Serviço Social Internacional e outros parceiros, o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção e Cuidado Alternativo de Crianças Privadas dos Cuidados Parentais, revisado e reformulado em junho de 2006, em discussão até o momento, cujas diretrizes se baseiam nos efeitos práticos dos dispositivos da Lei Internacional de Direitos Humanos e tratam de desenvolver um conjunto de conhecimentos e experiências nessa esfera de acordo com o que se encontra nos demais instrumentos e normas referentes aos direitos, interesses, bem-estar e proteção das crianças. O Projeto prevê, entre os princípios fundamentais, a extinção gradativa de instituições para acolhimento de crianças/adolescentes e a oferta de cuidados alternativos, o que já ocorre em alguns países desenvolvidos.

Apesar dos avanços na legislação, o agravamento das desigualdades sociais no Brasil e todas as suas conseqüências e a citada ausência ou insuficiência de políticas públicas de apoio às famílias, faz com que o abrigo continue sendo uma medida de proteção necessária e muitas vezes utilizada como a primeira medida. Por ser necessária e nem sempre provisória para um número significativo de crianças/adolescentes que permanecem

nas instituições por longos períodos, devido quase sempre à faixa etária e perfil, o que se espera é que a referida medida garanta, *de forma efetiva*, a proteção desse público vulnerável. Porém, tem sido motivo de preocupação e angústia e um grande desafio para os atores sociais a ocorrência de graves situações de violação de direitos dentro dos abrigos, as quais expõem crianças e adolescentes às mesmas situações de risco que motivaram o afastamento de seus lares.

Sobre este aspecto, observa Arpini (2003) que tais instituições têm reproduzido o mal que visam a combater e podem criar os mesmos problemas, sofrimentos e abandonos já vividos por estas crianças, reeditando a mesma relação que a sociedade estabeleceu ao abandoná-las e isolá-las. Trata-se de uma questão complexa que necessita reflexão e maior comprometimento nas ações por parte do Estado, para que se possa promover intervenções que favoreçam que o abrigo se constitua um espaço em que a criança receba todos os cuidados básicos e, principalmente, afeto, amor e orientação para que alcance o seu desenvolvimento integral, estabelecendo vínculos complexos e dinâmicos que garantam a sua sobrevivência física e emocional.

Segundo Maud Mannoni, in Marin (1999), torna-se urgente e necessário repensar em recuperar e investir nas instituições, superando os estigmas que acompanham a realidade delas, permitindo que sejam vistas como um local de possibilidades, de acolhimento, de afeto e proteção. A instituição tem que abrir espaço para que os abrigados possam trabalhar sua história de vida, suas dores, tristezas, violências, criar condições para dar suporte à diferença, à individualidade e tolerar o investimento que o abrigado faz de afeto, reivindicações, protesto, confiança e desconfiança, indispensáveis para a construção de sua identidade e projeto pessoal.

O Brasil encontra-se em processo político importante para a criação de alternativas à institucionalização, contudo, não se pode perder o foco daquelas crianças e adolescentes que, encaminhados para acolhimento institucional, ali permanecerão até a maioridade. De acordo com Arpini (2003), é preciso construir um novo olhar sobre a realidade institucional, pensá-la não apenas como depósito de “lixo” social, mas permitir que cada criança ou adolescente que passe a integrar esse universo tenha a possibilidade de encontrar um “lugar” de construção de desejos e possibilidades.

Referências bibliográficas

- ARPINI, Dorian Mônica. Repensando a Perspectiva Institucional e a Intervenção em Abrigos para Crianças e Adolescentes. *Revista Psicologia Ciência e Profissão*. Brasília. Conselho Federal de Psicologia, 2003, p.70-75.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168p. (Série Legislação Brasileira).
- IPEA, CONANDA. *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Os Abrigos para Crianças e Adolescentes no Brasil*. Coordenadora Enid Rocha Andrade da Silva. Brasília, 2004.
- MARIN, Isabel da Silva Kahn. *Febem, Família e Identidade. O lugar do Outro*. São Paulo, Editora Escuta, 1999.
- MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, Comitê Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Subsídios para Elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: 2005 (não publicado).
- SILVA, Roberto da. *Os Filhos do Governo*. São Paulo, Editora Ática, 1997.
- UNICEF. Projeto de Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção e Cuidado Alternativo de Crianças Privadas dos Cuidados Parentais. Brasília, 2006.