

# Políticas de Proteção para a Infância e Adolescência: problematizando os abrigos

Marli Palma Souza \*

---

**Resumo:** Este artigo aborda a institucionalização, um dos traços marcantes da política social destinada à infância e juventude no Brasil. A ênfase nas instituições é preterida quando a Lei 8069/90 elege entre suas prioridades a convivência familiar e comunitária elevando-a a condição de direito fundamental. Decorridos mais de quinze anos de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, estudos revelam que a “velha” institucionalização persiste ao lado dos atuais abrigos destinados a proteger crianças e adolescentes. A partir de estudo qualitativo efetuado em abrigo na cidade de Florianópolis/SC elabora-se reflexões sobre o processo de institucionalização de crianças e adolescentes, sob o ponto de vista da provisoriedade e excepcionalidade. Discute-se o papel do assistente social nesse aspecto. Concluiu-se que a excepcionalidade e provisoriedade permanecem como horizontes panorâmicos frente à pobreza e a insuficiência de políticas sociais que atendam a família em suas necessidades básicas.

**Palavras-chave:** Crianças e adolescentes; medida de proteção; abrigo.

---

## 1. Introdução

A institucionalização de crianças consagrou-se, historicamente no Brasil, como uma das tentativas de resolver a questão social em uma de suas expressões mais visíveis - o abandono da infância. Desde o Código de Menores de 1927, até a Política Nacional do Bem Estar do Menor que ficou consagrada no Código de Menores de 1979, decorreram mais de sessenta anos adotando-se a prática de internação para crianças e jovens, como solução viável, independentemente de tratar-se de regime

---

\* Professora do Programa de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. (meyer@matrix.com.br).

democrático ou autoritário. A internação, de acordo com a conjuntura vigente, enfatizava em alguns momentos a correção de comportamentos, em outros, a educação para a integração social sempre na perspectiva de moralização e de disciplinamento das camadas potencialmente perigosas (Passeti, 1999; Rizzini, 1995).

A institucionalização só perde força, como regime de atendimento, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), que entre outros, assegura o direito à convivência familiar e comunitária no seio da própria família preferencialmente, ou excepcionalmente, em família substituta. A institucionalização em abrigo é prevista na Lei como medida de proteção excepcional e provisória, no caso de ameaça ou violação de direitos, porém paradoxalmente, tem-se configurado como uma das medidas mais utilizadas.

A operacionalização do princípio da excepcionalidade, devido provavelmente a um ranço institucionalizante das políticas anteriores e a escassez de outras políticas e programas, ocasionou nos últimos anos, no Estado de Santa Catarina, um crescimento do número de abrigos, denominados localmente de “Casas Lares”. Estas, geralmente mantidas por organização não governamental, são altamente demandadas pelos serviços emergenciais que visam proteger a criança ou o adolescente.

A provisoriade da medida de abrigo é outra questão que vem desafiando a implementação do Estatuto. Em geral, quando ocorre a institucionalização da criança, ou quando as famílias passam a merecer atenção do Estado, a vulnerabilização da família, pelo acúmulo de carências e problemas, é de tal ordem que o retorno da criança ao lar, apresenta-se como uma perspectiva distante (Souza, 2000). A colocação em família substituta mediante os institutos da guarda, tutela e adoção é outra possibilidade, em caráter excepcional, oferecida pela Lei para se efetivar o direito à convivência familiar e comunitária oferecendo obstáculos adicionais e dificultando a provisoriade.

O presente artigo, alicerçado em dados de pesquisa, pretende abordar a institucionalização, em regime de abrigo, na

vigência do Estatuto examinando-a sob o ponto de vista da excepcionalidade e da provisoriedade, duas categorias fundamentais na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

## **2. Políticas e Práticas de Institucionalização no Brasil**

Tratar da institucionalização da infância e juventude no Brasil exige sua contextualização no quadro da proteção da infância brasileira. A colocação de crianças em instituições no Brasil sempre fez parte das ações governamentais e não governamentais. Não interessa, no âmbito deste artigo, fazer uma longa reconstrução histórica dessas políticas, mas, enfocá-las, brevemente, entre os marcos legais da Política do Bem Estar do Menor e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 1964, a criação da Fundação do Bem-Estar da Criança (FUNABEM) inspirada na Declaração dos Direitos da Criança da ONU de 1959, seguiu-se à discussão da idéia de que a política de assistência ao menor demandava um órgão autônomo, flexível e ágil para administrá-la e executá-la (Pilotti, Rizzini, 1995).

Idealizada com o propósito de romper com mecanismos paliativos, a FUNABEM e suas correlatas estaduais repudiavam a internação como medida central. Pretendia a política do bem-estar do menor, introduzida sob lei nº 4513, de 1/12/1964, proteger a criança na família e estimular obras que auxiliassem esse tipo de prestação de serviço, bem como formar pessoal especializado para o trato com menores, atualizar os métodos de educar e reeducar menores infratores ou com graves problemas de conduta.

As diretrizes iniciais da política de bem estar do menor, conforme Passetti (apud Priore, 1991, p.167), deixam claro sua intencionalidade:

ao atendimento de suas necessidades básicas através da utilização e criação de recursos indispensáveis à sua

subsistência, ao desenvolvimento de sua personalidade e à sua integração na vida comunitária;

a segurança do menor consiste na proteção efetiva (social e legal) à sua família e, bem assim, na preservação e na defesa do próprio menor contra o abandono, a crueldade, a corrupção ou a exploração. Esse amparo melhor se dispensará na reintegração ao ambiente familiar.

Com o golpe de Estado, ocorrido em 1964, e a instauração de um regime ditatorial, o Estado passa a considerar como problema nacional todo o acontecimento que, direta ou indiretamente, possa abalar a ordem. A institucionalização passa a ser o eixo central da política do bem-estar do menor, reinterpretada sob a ótica do autoritarismo. As diretrizes da FUNABEM não se coadunavam com o regime ditatorial que se instaurara, de forma que foram suplantadas, passando a prevalecer medidas repressivas que compuseram a Política de Segurança Nacional mediante a criação dos grandes internatos como as FEBEM, construídas em áreas metropolitanas, centralizando o tratamento dispensado ao menor.

Com o fracasso da FUNABEM, uma década mais tarde, uma nova legislação passa a ser pensada. Lideranças de Rio de Janeiro e São Paulo elaboram projetos reformadores. Ao final prevalece o pensamento do grupo conservador do Rio de Janeiro que optou por uma reformulação do Código de 1927. O Código de Menores, de 1979, objetivava a normalização jurídica de crianças e adolescentes, adotando como referência à relação entre situação social e delinquência. Desta vez o binômio pobreza-marginalidade é escancarado pela escolha política da doutrina da situação irregular que servirá de embasamento ao novo Código. Os dados estatísticos da época comprovam que o que era considerado pelo Código como situação irregular, culpabilizando pais e responsáveis, na verdade representava uma regularidade, pois em 1980, a pobreza absoluta atingia 34,8% da população (Passeti, apud Priore, 1999).

Esse número emblemático serviu de motivação para diversas ações e mobilizações populares com indivíduos, grupos e instituições, articulando-se em defesa das crianças e adolescentes. Diversas organizações não governamentais surgiram com propostas alternativas para atendimento desse segmento.

A intencionalidade do novo Código de legislar para uma população que necessitava de assistência, proteção e vigilância, de acordo com o ideário da situação irregular, não possibilitou a defesa de uma política de garantia de direitos.

No final da década seguinte, o Código já não se constituía mais em um referencial aceitável para subsidiar decisões judiciais, contribuindo para a implementação de uma nova legislação.

Com a redemocratização do país na década de 1980, o governo passa a sofrer forte pressão, tanto no âmbito nacional quanto internacional, para que tomasse providências diante da situação da infância carente que se agravava, inclusive em decorrência da enorme visibilidade que adquiriram legiões de crianças e adolescentes vagando pelas ruas. O menino de rua passa a representar, emblematicamente, a situação da infância e juventude no país. A sociedade civil se expressa, organizadamente, de diversas maneiras através do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, da Pastoral do Menor, da Comissão Nacional da Criança e Constituinte etc. Essa mobilização contribuiu para que a Constituição Brasileira de 1988 conferisse atenção à proteção dos direitos da criança e do adolescente, consagrando um capítulo inteiro aos assuntos referentes à família. Em 1990, com a aprovação da nova legislação ordinária, o Estatuto da Criança e do Adolescente, (Lei Federal 8069/90) a responsabilidade é compartilhada entre família, sociedade e Estado quanto ao asseguramento de direitos universais à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, em consonância com o artigo 227 da Carta Magna.

O Estatuto concebe as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos juridicamente protegidos. Redimensiona o atendimento, priorizando a convivência familiar e comunitária.

A doutrina da proteção integral, defendida pelo Estatuto e justificada em face da peculiaridade da criança e do adolescente como seres em desenvolvimento, está presente em todo o seu conteúdo. A violência contra a criança é abordada genericamente, distribuída em diversos artigos. O artigo 5º enfoca de maneira mais direta as modulações da violência, não as restringindo à esfera familiar:

Art. 5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Os artigos 17 e 18 referem-se, respectivamente, à inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral e o dever de todos de zelar pela dignidade de crianças e adolescentes, poupando-os de tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

As Medidas de Proteção se distribuem em vários artigos. Uma das inovações introduzidas pela nova lei é a de que os direitos da criança e do adolescente podem ser exercitados, inclusive frente à família. A filosofia que norteia as medidas de proteção está explicitada no artigo 100, privilegiando o cunho pedagógico e o fortalecimento da sociabilidade familiar e comunitária:

Art.100. Na aplicação das medidas, levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

As medidas específicas de proteção compõem o artigo 101:

Art. 101.-Verificada qualquer das hipóteses previstas no art.98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamentos temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - **abrigo em entidade;**
- VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único - O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

A lei prevê que as instâncias responsáveis pela execução da política de atendimento são os órgãos governamentais e não governamentais nos diversos âmbitos federal, estadual e municipal, que deverão agir de forma articulada. Uma das primeiras dificuldades de operacionalização do Estatuto é a falta de oferta de serviços que viabilizem uma proteção mais abrangente e diversificada. Em face disso, observa-se que as medidas que promovem rupturas com o grupo familiar, como o abrigo em entidade, são preferencialmente utilizadas, apesar da advertência do Estatuto quanto a seu caráter de excepcionalidade. Porém, o Estatuto não prevê apenas o afastamento da criança ou

adolescente. Partindo do pressuposto de que a família viole direitos, outras medidas foram consideradas aplicáveis aos pais ou responsáveis (artigo 129), incluindo o afastamento do agressor, em alguns casos, como dispõe o artigo 130:

Art. 130. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.

Esse artigo cria dificuldades de implementação, quando o principal provedor é o violador de direitos. A lei não estabeleceu nenhum tipo de auxílio a ser concedido à esposa e filhos em caso de afastamento da pessoa responsável pela subsistência da família.

O funcionamento dos abrigos tanto governamentais quanto não governamentais está sujeito à fiscalização e inscrição prévia nos conselhos de direitos. Os princípios a serem observados estão previstos no artigo 92 do Estatuto e incluem: atendimento personalizado e em pequenos grupos; preservação dos vínculos familiares; não desmembramento do grupo de irmãos; evitar transferência para outras entidades de abrigo, quando possível; integração em família substituta quando esgotadas as possibilidades de permanência na família de origem; participação na vida da comunidade local e preparação gradativa para o desligamento.

Dada a longa tradição de institucionalização nas políticas de atenção às crianças e adolescentes o cumprimento da legislação no que se refere ao abrigo ainda tem se mostrado problemático. Para ilustrar a situação brasileira e paulistana discutir-se-á a seguir os dados das duas pesquisas mais abrangentes, sobre o assunto, realizadas no Brasil.



## **2.1 A Situação dos Abrigos no Brasil**

Com o objetivo de obter uma visão mais acurada sobre a situação dos abrigos no Brasil o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA, 2003) realizou em 2004, um levantamento nacional abrangendo 626 instituições cadastradas no Serviço de Ação Continuada (SAC) do Ministério de Assistência Social e que desenvolvem programas de abrigo. Verificou-se que mais da metade se localiza na Região Sudeste do país sendo que o estado de São Paulo sedia mais de um terço dos abrigos pesquisados.

Majoritariamente constituídos por organizações não governamentais (65%), os abrigos apresentam forte influência religiosa (67,8%) e atendem indiscriminadamente crianças e adolescentes, embora, apenas 12,6% possuam instalações adequadas para atendimento de pessoas com deficiências.

Quanto ao universo, o IPEA (2003) apontou que cerca de 20 mil crianças em todo país estão em abrigos que em sua grande maioria ainda funcionam nos moldes dos velhos orfanatos.

O motivo principal, levantado pelo IPEA (2003), que originou a colocação em abrigos foi à pobreza (24,2%) embora o artigo 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente preceitue que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder”. O mesmo artigo, em seu parágrafo único, adianta que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio” Não obstante a existência na legislação de dispositivos que objetivam preservar o direito à convivência familiar e comunitária prevista na mesma legislação, o levantamento do IPEA (2003) revela que as famílias continuam desassistidas, já que 86,7% dos abrigados possuem famílias.

A iniquidade brasileira se revela não apenas nas dimensões relativas à renda ou as gerações, mas também em relação à etnia e sexo. O estudo do IPEA conseguiu verificar o efeito da discriminação racial em relação à adoção de crianças

em abrigos. As crianças negras apresentam uma tendência ascendente de permanecerem no abrigo à medida que a faixa etária avança. Embora esse estudo não tenha enfatizado, a adoção de meninos tende a decrescer à medida que a faixa etária avança denotando uma discriminação relativa a sexo que se exacerba se houver coincidência entre sexo masculino e etnia negra.

## **2.2 A situação dos Abrigos Paulistanos**

Um outro estudo de maior amplitude, realizado no Brasil, sobre a situação dos abrigos ocorreu na cidade de São Paulo por iniciativa da Secretaria Municipal de Assistência Social que o financiou, juntamente com Fundação ORSA, resultando na publicação intitulada: “Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo”. Segundo a publicação, constituíram-se objetos dessa pesquisa os abrigos e as vagas de acolhida legalmente constituídas e submetidas em algum grau ao controle do Estado. Incluiu-se na condição de abrigo as casas de acolhida e de passagem, a atenção especializada a crianças e adolescentes com necessidades especiais; soropositivos e os serviços que funcionam como colégios internos. Os pesquisadores fazem ressalva de que embora estes últimos pertençam ao âmbito da educação, sua inclusão foi motivada para permitir comparação entre a dinâmica de um e outro. Nessa condição foram identificados 190 abrigos, dos quais, 185 foram pesquisados. Dois abrigos particulares se negaram a participar e outros três foram identificados tardiamente.

Para levantar as informações sobre as instituições que abrigam crianças e adolescentes foram analisados aspectos administrativo-organizacionais, físicos e sócio-institucionais dos abrigos. Procurou-se conhecer também a situação dos abrigados e de suas famílias, os motivos da colocação em abrigos e as condições de desabrigamento. Um dos objetivos do estudo era

verificar a aproximação do disposto pelo Estatuto e a efetiva operacionalização dos abrigos.

O estudo dos abrigados foi feito mediante exame da documentação contida nos prontuários, selecionados por amostragem aleatória. Foram escolhidos 411 prontuários num universo de 4.847 crianças e adolescentes em abrigos. Não há referência à critérios ou qualquer referência quanto ao número de prontuários examinados na publicação resultante da pesquisa<sup>1</sup>. O estudo documental foi realizado por assistentes sociais com larga experiência nas Varas da Infância e da Juventude.

O conhecimento produzido pela pesquisa permitiu identificar que a maioria dos abrigos, no município de São Paulo, surgiu após promulgação do Estatuto um efeito inesperado uma vez que a lei defendia a convivência familiar e comunitária. A contradição é explicada como resultante do reordenamento estabelecido pelo Estatuto em face da municipalização e da desconstrução da lógica das grandes instituições. Embora o Estado ainda administre alguns abrigos no sistema Febem, a maioria dos abrigos pesquisados pertencia a Secretaria Municipal de Assistência Social apresentando, portanto, maior conformidade com os preceitos do Estatuto.

Os abrigos particulares são vinculados a entidades filantrópicas históricas e a outras mais recentes compondo um mapeamento heterogêneo que ainda inclui os abrigos conveniados. Esclarecem os pesquisadores, que o conveniamento estabelecido com o poder público municipal compreende responsabilidade compartilhada em relação à qualidade dos serviços oferecidos. Alguns abrigos ainda funcionam nos moldes anteriores à legislação atual, fato explicado pelo grupo de pesquisadores como ausência de um órgão público que realize

---

<sup>1</sup> A publicação resultante da pesquisa intitula-se “Reordenamento de abrigos infante-juvenis da cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo.” Secretaria Municipal de Assistência Social... [et al.]. São Paulo: SAS, 2004.

supervisão ou direcione um equacionamento para os novos padrões. Falham neste caso os órgãos fiscalizadores (Juizado, Ministério Público e Conselho Tutelar) e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente que devem fazer o controle da política.

Concluem os pesquisadores que, de modo geral, o atendimento prestado pela maioria dos abrigos acontece dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Estatuto como, por exemplo: o atendimento personalizado em pequenos grupos; o desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; o não desmembramento do grupo de irmãos, a não transferência para outros abrigos, à participação na vida da comunidade local e a participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Como dificuldades apontadas pela equipe de pesquisadores figuram o preparo gradativo para o desligamento, uma vez que parte dos abrigados não tem possibilidade de retorno familiar e permanecem na instituição depois dos 18 anos, até que encontrem uma alternativa para morar. Alertam que as repúblicas-jovens ainda não existem na cidade de São Paulo para atender a essa demanda.

A permanência prolongada das crianças e adolescentes nos abrigos aponta para a não provisoriedade da medida segundo a pesquisa. O maior percentual de permanência situa-se entre três a quatro anos. No caso dos abrigos pertencentes à Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), em 57% dos casos, predominou o período de dois anos o que para a equipe de pesquisadores aproxima-se da idéia de provisoriedade. Entendem que esse período é necessário para um trabalho competente e articulado por parte do abrigo embora, essa regra deva ser flexível em função das particularidades da situação. No cômputo geral e levando-se em conta uma pequena parcela de “não informado,” apenas 37% do total das crianças e adolescentes estão abrigados pelo período de até dois anos. A manutenção dos vínculos familiares e o preparo das famílias para o retorno familiar revelaram-se problemáticos para o grupo de pesquisadores que entendeu que a falta de apoio especializado

para o trabalho com famílias, dentro ou fora do abrigo, concorre para essa dificuldade.

Os motivos mais citados para o abrigamento<sup>2</sup>, referiram-se ao abandono e negligência, aos problemas relacionados à saúde e às condições sociais, a violência física e a drogadição dos pais. Concluem os pesquisadores que os motivos relacionam-se à precariedade das políticas públicas na área de habitação, saúde, educação e trabalho impossibilitando os pais de puderem prover sua prole.

A faixa etária predominante nos abrigos paulistas situa-se entre 6 a 16 anos. Os bebês e as crianças de pouca idade são minoria. A pesquisa indicou que os abrigos fazem restrição à idade para admissão de crianças e adolescentes muito embora, atendam a faixa etária de 0 a 18 anos. Preferem admitir crianças até oito anos o que, para os pesquisadores, pode significar maior facilidade de “controlar o comportamento da criança”. Discordando dos pesquisadores, tendo a acreditar que o limite de admissão até os oito anos de idade guarda estreita relação com a provisoriedade. Acima dessa idade, as chances de adoção, especialmente para meninos, diminuem sensivelmente. Os dados indicaram, também, que parte considerável dos abrigos paulistanos apresenta uma tendência a atender crianças até a idade de oito anos, sendo rigorosos no cumprimento desse limite o que pode significar, inclusive, transferência para outro abrigo. Os abrigos particulares e os que mantêm convênio com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social são os que apresentam maior restrição ao atendimento de crianças fora da faixa etária estabelecida.

Em relação à etnia preponderam as crianças e adolescentes afro-descendentes o que inclui os negros e pardos.

---

<sup>2</sup> Embora as palavras abrigamento e desabrigamento não sejam dicionarizadas serão utilizadas no corpo do trabalho para maior fluidez de linguagem e para demarcar a institucionalização sob a vigência da lei 8069/90/Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os abrigados possuem irmãos que, na maioria das vezes, estão abrigados no mesmo local o que revela cumprimento do Estatuto nesse aspecto. Outros possuem irmãos que permanecem com os familiares, o que mostra uma seletividade na aplicação da medida quer por parte da família, quer por parte dos operadores responsáveis pelo cumprimento da medida.

No que concerne às relações familiares predominam as famílias monoparentais, com baixa escolaridade, desemprego ou subemprego e vulnerabilidades como dependência química ou sofrimento psíquico.

Em grande parte das instituições, as visitas familiares ocorrem semanalmente em dias e horários pré-fixados desde que não haja impedimento judicial.

Conclui-se que os dados de pesquisa apresentados revelam alguns dilemas e contradições que ilustram a dificuldade de assimilação da nova legislação, ao mesmo tempo, que apontam para questões estruturais que afetam as famílias brasileiras e cujo âmbito de enfrentamento não se esgota em ações de proteção.

### **3. A Excepcionalidade e a Provisoriedade do Abrigo: algumas reflexões**

O estudo empírico que serviu de subsídio às reflexões, que se seguem, não teve a abrangência e exaustividade dos anteriores, embora espelhe em proporção microscópica, os dados até aqui apresentados. No entanto, permitiu perceber a processualidade da intervenção pública no espaço privado das famílias. A investigação objetivou descrever e analisar o processo de institucionalização, como medida de proteção, sob o ponto de vista da provisoriedade e excepcionalidade com o intuito de avaliar os óbices à convivência familiar e comunitária. Especificamente, descreveu-se os motivos que levaram a aplicação da medida de abrigo; examinou-se se a possibilidade de convivência familiar foi esgotada, anteriormente à aplicação da medida de abrigo, caracterizando a excepcionalidade e por

fim, verificou-se se as formas de colocação em família substituta (guarda, tutela e adoção) e a política do abrigo facilitaram a provisoriedade da medida.

Para tanto foi eleito como contexto institucional do estudo um abrigo cujas instalações compreendem duas casas situadas em áreas próximas, em um bairro continental, na cidade de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina. O referido abrigo, denominado Casa Lar, mantém sob medida de proteção, por decisão judicial em média, 13 crianças e adolescentes do sexo masculino e 12 do sexo feminino em cada uma das casas. Trata-se de uma ONG mantida pelas obras paroquiais do bairro que atende crianças e adolescentes na faixa etária de seis a dezoito anos de idade.

A escolha desse abrigo deveu-se a acessibilidade favorecida pelas relações profissionais derivadas de sua situação como campo de estágio. A pesquisa documental foi à escolha metodológica considerada mais adequada para a obtenção dos dados empíricos. Examinou-se, nove processos judiciais de crianças e adolescentes institucionalizados no ano 2000, ano tomado como marco dos dez anos de existência do Estatuto. Os dados dos processos foram complementados com o exame dos prontuários no abrigo. O estudo de processos e prontuários tem sido uma metodologia utilizada por diversos pesquisadores (Thorpe, 1997; Parton 1991; Silverman, 1997; Silverman, 1993; Passetti, 1999), para avaliar resultados de políticas sociais. Por serem retrospectivos, esses documentos possuem uma dimensão longitudinal e, embora não contenham uma versão completa dos eventos, encerram informações que a área legal e social consideram importantes em relação à tomada de decisões reforçando sua validade como fonte de pesquisa. (Silverman, 1997; Thorpe, 1997).

A coleta de dados em autos processuais foi elemento revelador de uma faceta desse tipo de pesquisa: o segredo de Justiça numa demonstração de que algumas áreas do discurso são interditas enquanto outras estão abertas e disponíveis para estudos e avaliações. (Foucault, 1996). Se por um lado o segredo

de justiça procura preservar a confidencialidade por outro pode estar impossibilitando uma avaliação da prática judiciária. Essas reticências revelam, sem dúvida, as coerções do discurso.

Os processos e prontuários por possuírem uma cronografia se constituem em enfáticos testemunhos dos percursos acidentados das crianças e adolescentes que tiveram sua infância judicializada. Os personagens dos autos processuais moram em favelas conhecidas da cidade ou em bairros periféricos. A luta pela sobrevivência, as rupturas das uniões e a constituição de novas uniões, a mãe adolescente com problema psiquiátrico, a desproteção de mães e seus filhos frente ao padrasto violento, a orfandade causada pelas mortes por HIV, a prisão da genitora, ou do padrasto, a exploração econômica pela avó e pelo padrasto, as violências físicas e sexuais, a dependência química dos responsáveis pela família vão configurando problematizações particulares e da sociedade. Alguns se adaptam e se dobram as condições dadas, outros buscam contorná-las e construir alternativas para a realização dos projetos familiares. Nesse quadro a institucionalização assume característica de política de assistência social fazendo frente à insuficiência de política de emprego, habitação, educação e saúde.

O princípio da excepcionalidade esteve presente na maioria dos abrigamentos dado o quadro multifacetado de exclusão social a que está sujeita parte considerável das famílias brasileiras, o que as impossibilita de assumir a guarda de sobrinhos, netos, irmãos, que não podem permanecer em sua família de origem. Não obstante, a circulação de crianças, conceito formulado por Fonseca (apud Rizzini, 1993) em 1985, ao pesquisar famílias de baixa renda em setores urbanos no sul do Brasil, foi o elemento mais comum encontrado no presente estudo. Por circulação de crianças Fonseca designa aquelas situações em que crianças e adolescentes vivem períodos da infância ou juventude em casas, que não a dos genitores. Em relação a esse aspecto, os processos revelam que as crianças institucionalizadas possuem famílias, as quais na sua maioria são reconstituídas, originando uma intensa circulação, tanto na rede



de parentesco como também nos abrigos e até nas famílias substitutas. Uma delas torna-se órfã em consequência de ter mãe portadora de HIV. É preocupante constatar que entre os nove processos examinados, em três deles a mãe era portadora do vírus. Em duas situações examinadas o afastamento do agressor do lar previsto no Estatuto, teria impedido a institucionalização das crianças. Nesses dois casos os agressores eram padrastos e não pais biológicos. Por outro lado, um dos padrastos juntamente com a nova companheira, assumem as crianças por algum tempo até que estas sejam encontradas circulando na casa de uma tia e pedindo para voltar ao abrigo em decorrência do padrasto ter se separado de sua companheira.

A colocação em abrigo, em dois casos, foi solicitada pelas crianças como forma de cessar a violação de direitos e a circulação que conforme afirma Fonseca, (pud Rizzini, 1993), a despeito de ser aceita culturalmente, não pode ser romantizada por envolver algumas armadilhas, dentre as quais, a desigualdade de tratamento.

Observou-se que a decisão de solicitar a colocação em abrigo envolve uma seletividade, quer por parte da família que precisa diminuir artificialmente o tamanho da família para dar conta da sua sobrevivência, quer por parte dos serviços de proteção que priorizam os riscos. Isso faz com que o abrigamento represente sempre uma ruptura por que recai sobre algum ou alguns dos irmãos, num processo nem sempre assimilável pelas crianças. O baixo rendimento escolar generalizado entre os abrigados, às doenças típicas de adulto como insônia, o sono perturbado, a medicação psiquiátrica e aquelas infantis como enurese noturna, hiperatividade podem refletir a seletividade da violação de direitos em primeiro lugar e do abrigamento em segundo.

Em relação à provisoriedade, há que se concordar com os pesquisadores paulistas, que no atual quadro de pobreza e insuficiência de programas sociais que atendam necessidades básicas das famílias e de seus filhos, esse princípio torna-se difícil de ser realizado. Apenas duas crianças ficaram no abrigo

por um período menor que dois anos embora uma delas tivesse histórico de abrigamentos anteriores. Nesses dois casos, o Programa Sócio-Familiar e o Programa Acorde (especializados em violência) articularam-se tornando possível o retorno ao lar, sugerindo que a intervenção em rede é mais eficaz. Outras duas crianças com históricos de circulação institucional após dez e cinco anos de abrigo, respectivamente, rompem artificialmente com a institucionalização mediante fuga aos 13 e 11 anos.

Dentre os abrigos pelos quais circularam as crianças destaque-se a Casa Lar estudada, cuja atuação em perfeita consonância com o Estatuto, adota uma política de manutenção de vínculos quando há alguma possibilidade de retorno à família biológica, ou de colocação em família substituta através da guarda facilitada pelo Programa de Apadrinhamento Afetivo. A guarda provisória é um caminho aberto para adoção e pelo menos, durante a pesquisa, duas crianças vislumbravam essa possibilidade, pois seus pais já estavam destituídos do poder familiar. A adoção internacional também é utilizada como recurso, quando as probabilidades de adoção nacional são remotas ou inexistentes. No âmbito do estudo, uma das crianças foi adotada por uma família italiana.

Aparentemente complementares os princípios da excepcionalidade e provisoriedade tem se mostrado dificultadores um do outro. Quando as várias tentativas de reabilitar a família para desempenhar o papel de proteção são esgotadas poucas possibilidades há do abrigo ser provisório, porque a solução repousa na família substituta e a faixa etária atendida pela Casa Lar de Coqueiros (seis a 18 anos) acrescenta dificuldades adicionais.

A relevância e contribuição do estudo para o Serviço Social podem ser examinadas de acordo com dois pontos de vista. O primeiro situa o assistente social forense como assessor da decisão do Juiz em aplicar ou não a medida de colocação em abrigo. Nesse caso o profissional, tendo como arena de atuação o campo sócio-jurídico, incidirá na interseção entre a esfera

pública e a esfera privada. Representará o braço estendido do Estado que penetrará no âmbito doméstico gerador de conflitos para pacificá-lo artificialmente. A forma como o assistente social se aproximará da esfera privada das famílias é de fundamental importância, porque tanto poderá contribuir para a “cidadanização” do grupo familiar, quanto para reforçar processos de exclusão (Iamamoto, 2004; Souza, 2000).

No primeiro caso, a aproximação servirá para desvelar aspectos importantes da vida dos indivíduos, reconstruir trajetórias e processos sociais desencadeadores das dificuldades apresentadas, de forma a oferecer ao Juiz subsídios que orientarão sua decisão no sentido de possibilitar que as famílias acessem direitos. Nesse caso, os problemas detectados serão contextualizados como expressões contemporâneas da questão social distante de qualquer tratamento preconceituoso, discriminatório ou punitivo. A vida dos indivíduos singulares será articulada com as dimensões estruturais e conjunturais de forma a ultrapassar atitudes de julgamento.

A segunda possibilidade de aproximação da família inclui práticas que mais se aproximam de um inquérito policial do que de uma reconstrução sensível da história da família e de seus problemas (Donzelot, 1986). A culpabilização dos indivíduos, o julgamento moral, a vigilância, o autoritarismo reforçam o Estado coercitivo e excludente que estende seu domínio sobre a vida dos usuários mediante processos estigmatizantes que reforçam sua exclusão social.

O outro ponto de vista que permite fazer ilações sobre a relevância do estudo para o Serviço Social é a discussão sobre o papel do assistente social do abrigo. A esse profissional atuante no campo sócio-judiciário, devido à natureza judicial do abrigo, mas vinculado administrativamente a uma entidade governamental ou não governamental executora da medida de proteção, cabe colaborar para que a norma em relação ao abrigo se cumpra possibilitando o retorno da criança preferencialmente à própria família ou a uma família substituta. Conforme o estudo do IPEA revelou os abrigos no Brasil estão, majoritariamente,

vinculados a organizações não governamentais e nestes o assistente social, geralmente, é um profissional único não compondo equipes multidisciplinares. Cabe a ele, portanto articular-se com a rede de atendimento do município para que as crianças usufruam dos serviços oferecidos pelas políticas sociais básicas, pelas políticas e programas de assistência social e pelos serviços especiais de proteção. A articulação com a rede pública de atendimento evita que o abrigo se transforme em gueto instituindo serviços próprios e precários e dota o abrigo de uma cultura pública dando visibilidade as suas ações e sujeitando-o a controles públicos.

A cultura pública se sobrepujará a lógica privatista (Iamamoto, 2004) e exigirá a participação de representantes do abrigo nos conselhos de direitos da criança e do adolescente e no conselho de assistência social em torno da plena implementação de programas, do aperfeiçoamento das políticas sociais básicas, e da ampliação da democracia. Todas essas ações deverão contribuir para que a promessa das duas grandes categorias, que orientam o abrigo nos tempos da inovadora Lei 8069/90, se cumpra. A excepcionalidade e a provisoriedade requerem estudos mais aprofundados para que deixem de centrar-se apenas nas condições das famílias e do abrigo e explicitem seu profundo enraizamento sócio-estrutural.

A excepcionalidade, devido à violação de direitos, mascara a pobreza subjacente, o abandono ou o atendimento paliativo dos serviços públicos em relação às famílias.

A provisoriedade requer que se defina a significação do tempo social já que o tempo físico não parece ser o referencial mais indicado. O “tempo social tem o caráter de uma instituição reguladora dos acontecimentos sociais, de uma modalidade da experiência humana” (Elias, 1984) que, provavelmente, o classificará como tempo longo ou tempo curto dependendo de sua qualidade. Essas digressões, geradas pela pesquisa, pretendem apenas apontar para a natureza das discussões que precisam ser enfrentadas para que se qualifiquem os processos de enfrentamento das questões que desencadeiam o abrigamento de

crianças e as impedem de conviver em sua família ou em família substituta.

#### **4. Conclusões**

A institucionalização da infância e adolescência, como política no Brasil, nunca escondeu seu objetivo de controlar os filhos das “classes perigosas” representados como problema de segurança nacional na ditadura militar ou em “situação irregular” no Código de 1979. Os resultados não foram alvissareiros em nenhum dos casos citados e nem em experiências precedentes. Com o direito à convivência familiar e comunitária, proclamado pelo estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a institucionalização foi considerada excepcional e provisória com o intuito de evitar os desdobramentos das políticas anteriores. Assim, mecanismos de controle e fiscalização da política vigente foram estabelecidos com participação governamental e da sociedade civil para a garantia dos direitos proclamados. No entanto, pesquisas sobre a situação dos abrigos no Brasil mostram algumas situações recalcitrantes. Continua-se a abrigar crianças por pobreza como nas políticas antecedentes, enquanto à Lei determina à assistência à família nesses casos. Embora a maioria dos abrigos, atenda as determinações da nova legislação, encontram-se ainda grandes instituições funcionando nos moldes anteriores e desafiando as estratégias de controle instituídas.

---

**Abstract:** This article approaches the institutionalization, one of the marcantes traces of the social politics destined to infancy and youth in Brazil. The emphasis in the institutions is neglected when Law 8069/90 chooses among its priorities the communitarian and familiar living together raising it to a condition of basic right. Passed more than fifteen years of implementation of the Statute of the Child and the Adolescent, studies disclose that “ “old” ” institutionalization persists to the side of the current shelters destined to protect children and adolescents. From effected qualitative study in shelter in the city of Florianópolis/SC one elaborates reflections on the process of institutionalization of children and adolescents, under the point of view of the temporary and

exception. The paper of the social work in this aspect is discussed. One concluded that exception and temporariness remain as a panoramic view in face of the poverty and the insufficiency of social politics that take care of the family in its basic necessities.

**Key words:** Children and adolescents; measure of protection; shelter.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Ministério do Bem-Estar Social, 1993.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

ELIAS, N. *Sobre o tempo*. Rio: Zahar, 1998.

FONSECA, C. Criança, família e desigualdade no Brasil. In: RIZZINI, I. (org.) *A criança no Brasil de hoje: desafios para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: PUC, 1996.

IPEA. Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços De Ação Continuada (Sac)., Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília, 2003.

IAMAMOTO, M. Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sócio-jurídica. In: SALES, M., MATOS, M. LEAL. , M.C. *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

PARTON, N. *Governing the family: child care, child protection and the state*. New York: St Martins Press, 1991.

PASSETTI, E. O menor no Brasil republicano. In: PRIORE, M. (org.) *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

RIZZINI, I; PILOTTI, F. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Anais, 1995.

SILVERMAN, D. *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage Publication, 1993.

SILVERMAN, D. (ed). *Qualitative research: theory, method and practice*. London: Sage Publication, 1997.

SOUZA, M.P. A publicização da violência de pais contra filhos: um estudo das implicações da denúncia. 210p. Tese. (Doutorado em Serviço Social) – PUC, SP. 2000.

THORPE, D. *Evaluating child protection*. Buckingham: Open University Press, 1997.

