



## AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

ROCCA, Victor Giannico

*Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC - UFABC*  
victorrgr@yahoo.com.br

BLANES SALA, José

*Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC e membro permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais da mesma instituição*  
joseblanessala@yahoo.com.br

132

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor uma reflexão crítica a respeito dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, enquanto serviços da política pública de assistência social. A reflexão é proposta no sentido de avaliar se o Estado, através de suas ações, está realmente cumprindo seu papel de protetor dos Direitos Humanos ao invés de dar continuidade ao seu papel historicamente constituído de principal violador desses direitos. As reflexões se dão a partir de conceitos teóricos obtidos através de pesquisa bibliográfica sobre questões referentes a Direitos Humanos e políticas públicas em contraponto às principais legislações e diretrizes que regem o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ao final o texto aponta que são necessários estudos para avaliar a implementação dessa política pública para avaliar se a burocracia, em seu espaço de discricionariedade está atuando no sentido de garantir o direito à convivência familiar e comunitária dessas crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** Crianças e adolescentes; instituições de acolhimento; convivência familiar e comunitária.

### ABSTRACT

The objective of this work is to propose a critical reflection about the residential care services for children and adolescents, while public policy social services. The reflection is proposed in order to assess whether the State, through its actions, is really fulfilling its role as protector of human rights rather than continue its role historically constituted the main violator of those rights. Reflections occur from theoretical concepts obtained through a literature review on issues related to human rights and public policy, against the major laws and guidelines governing the Unified Social Assistance – SUAS. At the end of the text points out that studies are needed to evaluate the implementation of this policy to assess whether the bureaucracy, in its discretion space is acting to ensure the right to family and community life of these children and adolescents.

**Key-words:** Residential care services; children and adolescents; right to family and community.



## CONTEXTO HISTÓRICO DOS DIREITOS HUMANOS

O processo, longo e dinâmico, de criação e reconhecimento dos direitos humanos, surge nos séculos XVII e XVIII, com a formulação dos Direitos Naturais do Homem e do Cidadão. O movimento de emancipação progressiva do homem tinha a ver com a evolução das sociedades humanas. Nasce, nesta época, uma primeira geração de Direitos Humanos, denominada “direitos da liberdade” ou “direitos civis e políticos” ou “direitos individuais”, provenientes do contexto histórico opressor das monarquias absolutistas da Europa e da emancipação das treze colônias inglesas da América do Norte (MARCÍLIO, 1998).

Uma segunda geração de direitos é trazida pela Revolução Industrial e a urbanização do século XIX na Europa, onde prevalecia a opressão e exploração das classes operárias e dos que se opunham a manter o sistema de escravidão. Surgem, então, os chamados “direitos da igualdade”, que atualmente são conhecidos como “direitos econômicos, sociais e culturais” (MARCÍLIO, 1998).

Simultaneamente ao desenvolvimento da doutrina dos Direitos Humanos, aprofunda-se o significado do conceito de cidadania, cuja ênfase está centrada no conjunto de direitos e responsabilidades necessárias para garantir a cada indivíduo sua participação plena na sociedade. Na clássica conceituação de Marshall, cidadania compreende direitos civis, necessários para garantir as liberdades individuais, direitos políticos, indispensáveis para permitir a participação no exercício do poder, e os direitos sociais, que cobrem a gama de direitos requeridos para assegurar que, dentro dos padrões de uma sociedade dada, cada indivíduo possa desfrutar da segurança oferecida pelo bem estar econômico, compartilhar a herança sociocultural e viver digna e civilizadamente (MARCÍLIO, 1998, p. 2).

O atual e principal sistema de Direitos Humanos vigente é o estabelecido pela ONU. Para que seja possível entender os motivos pelos quais foi criada a Organização das Nações Unidas e seu sistema de proteção aos Direitos Humanos, é necessário ter a compreensão de como se caracteriza o sistema internacional.

Um sistema internacional é formado quando dois ou mais Estados possuem contato suficiente entre si para que ocorram impactos recíprocos em suas decisões e se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. Desta forma, a interação entre eles é suficiente para que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros.



Esta interação entre os Estados pode ter a forma de cooperação, conflito, neutralidade ou até mesmo indiferença recíprocas relacionadas aos objetivos de cada um deles (BULL, 2002).

O sistema internacional, porém, carece de dois elementos fundamentais. O primeiro é a ausência de um entorno com o qual ele possa manter relações sociais. Ou seja, o sistema internacional é fechado em si mesmo, sem comunicação com algum tipo de entorno. O segundo elemento que lhe falta é a existência de uma autoridade capaz de regular o funcionamento deste sistema, pois um sistema em si não se caracteriza somente por suas relações com o entorno ou pela consistência de seus elementos. Um sistema também é caracterizado pela definição de um modo de regulação, onde uma autoridade se encarregaria de regulamentar seu funcionamento e resolver os possíveis conflitos entre seus membros. Mas, não há nenhum poder regulador capaz de assumir as funções indispensáveis para o funcionamento harmônico deste sistema e para a sobrevivência da coletividade humana (MERLE, 2003).

No contexto pós Segunda Guerra Mundial, prevalecia na comunidade internacional um sentimento generalizado de que seria necessário encontrar uma forma de manter a paz entre os países, pois tal conflito devastou dezenas deles e acabou com a vida de milhares de seres humanos. Ficou claro, desta forma, que as atrocidades cometidas pelo nazi-fascismo não poderiam mais se repetir. Seria necessário adotar normas comuns, fundamentadas em uma ética universal, que deveriam ser respeitadas pelos Estados nacionais a fim de impedi-las (MARCÍLIO, 1998).

Assim sendo, com os crimes cometidos contra a humanidade e, especialmente, o genocídio, começa a desenvolver-se, na ordem jurídica internacional, a noção de Direitos Humanos que passaria a alterá-la. Desta forma, o ser humano surge em toda plenitude para se transformar no principal sujeito do Direito Internacional, a quem se destinam suas normas mais importantes. Pode-se, a partir de então, observar a conclusão de atos internacionais destinados ao indivíduo, que é caracterizado como sujeito de Direito Internacional, o destinatário das normas jurídicas internacionais, ou ainda, o que possui direitos e deveres perante a ordem jurídica internacional (MELLO, 2003).

A Organização das Nações Unidas – ONU nasceu com o objetivo de preservar as futuras gerações do flagelo da guerra, que trouxe sofrimentos imensuráveis à humanidade por duas vezes. Também visava reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem e na dignidade e no valor do ser humano, além de promover o progresso social e melhores condições de vida.



Dentre outras coisas, seria empregado um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. A ONU seria um centro destinado a harmonizar a ação dos povos para o alcance dos objetivos comuns (ONU, 2009).

Mas, os Estados monopolizaram o Direito Internacional, visto que eles próprios criaram a ordem internacional. “A relação entre o indivíduo e o Estado é matéria regulamentada exclusivamente por este” (MELLO, 2003). Nesse sentido, devemos levar em conta que,

(...) estamos vivendo um momento histórico paradoxal, porque ele [o Direito Internacional Público] constatou que o maior violador dos direitos humanos é o próprio Estado, em consequência o indivíduo passou a ter acesso direto à ordem jurídica internacional, o que ocasiona a abertura de uma larga brecha na noção de soberania e um esquecimento do Estado que deixou de ser o regulador exclusivo de suas relações com um de seus elementos, que é a população. Por outro lado, os Direitos Humanos para serem aplicados necessitam de uma estrutura estatal organizada e sedimentada. Este é o grande paradoxo: os Direitos Humanos ajudam a minar a estrutura dos Estados, o que já vinha sendo realizado pela globalização e, ao mesmo tempo, tais direitos necessitam dos Estados, ou de outras estruturas administrativas e políticas organizadas, que ainda não surgiram (MELLO, 2003, p. 36).

Tanto no âmbito do Direito, quanto no das Relações Internacionais, os Direitos Humanos demonstram um caráter que lhe é peculiar. Em primeiro lugar porque tem como sujeito de direito o indivíduo e não o Estado. Em segundo lugar, porque a interação dos governos nessa área não visa, ao menos em um primeiro momento, proteger seus próprios interesses. Por último, porque o tratamento internacional da matéria modifica o conceito atual de soberania (ALVES, 1994).

Os tratados de proteção aos Direitos Humanos, diferentemente dos demais tratados que são pautados em uma lógica de concessões mútuas por meio da reciprocidade, inspiram-se em considerações de ordem superior que criam obrigações para os Estados, obrigações estas relacionadas aos seres humanos sob sua jurisdição. Quando isto acontece, as normas não são aplicadas somente no que diz respeito à ação conjunta dos Estados partes na realização da intenção comum de proteção, mas, sobretudo, no âmbito do ordenamento jurídico interno de cada um destes Estados, na regulação das relações entre os indivíduos e o poder público. Portanto, é imprescindível mencionar que para o avanço da proteção internacional aos direitos humanos faz-se extremamente necessária a adoção e o aperfeiçoamento das medidas nacionais



de proteção. Cabe também dizer que a responsabilidade primária pela observância dos direitos humanos vem a ser dos Estados (TRINDADE, 2002).

A partir da ampliação do sistema global de direitos humanos, com o advento de diversos tratados multilaterais, foi adotada a Convenção Sobre os Direitos da Criança, pertinente à área específica de violações de direitos do referido campo. Trata-se do tratado de proteção dos direitos humanos com o maior número de ratificações (PIOVESAN, 2002).

Com os avanços das áreas técnicas de conhecimento como a medicina, a psicologia e as ciências jurídicas, no século XX é descoberta a especificidade da criança e a necessidade de formular seus direitos, que passam a ser conceituados como especiais. Passa-se, a partir de então, a valorizar, defender e proteger a criança. São formulados seus direitos básicos, reconhecendo-se que a criança é um ser humano especial, com características específicas e direitos próprios (MARCÍLO, 1998).

A criança passa a ser considerada, pela primeira vez na história, prioridade absoluta e sujeito de Direito, o que por si só é uma profunda revolução. A Declaração enfatiza a importância de se intensificar esforços nacionais para a promoção do respeito dos direitos da criança à sobrevivência, proteção, desenvolvimento e participação (MARCÍLO, 1998, p. 4).

Desta forma, visando a garantia dos direitos da criança, que no Artigo 1 da referida Convenção é caracterizada como todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, estabelecendo em seu Artigo 19, que

1. Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.
2. Essas medidas de proteção deveriam incluir, conforme apropriado, procedimentos eficazes para a elaboração de programas sociais capazes de proporcionar uma assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado, bem como para outras formas de prevenção, para a identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior dos casos acima mencionados de maus tratos à criança e, conforme o caso, para a intervenção judiciária (ONU, 1989).



Portanto, até o momento foi possível demonstrar os motivos e o contexto do surgimento dos Direitos Humanos, o que sua adoção implica, bem como a obrigatoriedade dos países que ratificaram a Convenção Sobre os Direitos da Criança a adotar as medidas cabíveis para proteger a criança de todos os tipos de violência. Importante destacar que, para combater as diversas formas de violência, as referidas medidas de proteção devem incluir procedimentos eficazes para a elaboração de programas sociais capazes de prover assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado.

## **DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS DA CRIANÇA NO BRASIL**

Em 1964 foi instalado, no Brasil, um regime autoritário militar. O processo de redemocratização do país vai ser iniciado em 1985, demonstrando o crescente fortalecimento de sua sociedade civil através da organização, mobilização e articulação, de tal forma a invocar a redefinição de agendas institucionais, “que passam, cada qual a seu modo, a responder às novas demandas e reivindicações sociais” (PIOVESAN, 2003, p. 3).

A lenta e gradual transição da ditadura para a democracia exigia a elaboração de um novo código, que viesse a restaurar o pacto político-social. Isto resultou na promulgação de uma nova ordem constitucional. Assim, nascia a Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988, texto que demarcou a ruptura com o regime ditatorial (PIOVESAN, 2003).

Desde o referido processo de redemocratização brasileira e, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro passou a aderir instrumentos internacionais importantes direcionados à proteção dos Direitos Humanos. Além disso, no período pós-1988 se verifica a maior produção normativa de Direitos Humanos da história legislativa do país. É possível dizer, desta forma, que a maior parte das normas destinadas à proteção dos Direitos Humanos<sup>1</sup> foi elaborada após a Constituição Federal de 1988, em sua decorrência e sob sua inspiração (PIOVESAN, 2003).

Então, pode-se dizer que a causa dos Direitos Humanos tem sido intensamente reivindicada pelos movimentos sociais, obtendo grande êxito no âmbito normativo. O Poder Legislativo é o grande destinatário de muitas das demandas referentes a Direitos Humanos. O



mesmo ocorre em relação ao Poder Executivo, que é cobrado a implementar, através de políticas públicas, a proteção destes direitos (PIOVESAN, 2003).

A proteção no plano internacional não pode jamais se separar da adoção e aperfeiçoamento das medidas nacionais de proteção aos Direitos Humanos, pois delas depende, em grande parte, a evolução da proteção internacional de tais direitos. A própria proteção internacional destes direitos requer medidas nacionais para sua implementação, da mesma forma que o fortalecimento das instituições nacionais voltadas à observância dos Direitos Humanos. O descumprimento de quaisquer normas convencionais de proteção aos Direitos Humanos recai de imediato sobre a responsabilidade internacional do Estado, seja este descumprimento proveniente de ato ou omissão de qualquer um dos três poderes (TRINDADE, 2002).

Pode-se verificar, então, que existe uma interação dinâmica entre o direito internacional e o direito interno. A pessoa humana é sujeito de direito interno tanto quanto de direito internacional, dotada nos dois âmbitos de personalidade e capacidade jurídicas. Importante ressaltar que a primazia, como consagram os próprios tratados de Direitos Humanos, será sempre da norma que melhor os proteja, seja ela norma de direito internacional ou de direito interno (TRINDADE, 2002).

A Constituição Federal de 1988 apresentou-se inovadora, pois ampliou a dimensão dos direitos e garantias, incluindo enquanto direitos fundamentais não somente os direitos de caráter civis e políticos, mas também os direitos de caráter social (PIOVESAN, 2003).

Pensando no conceito de múltiplos fluxos de políticas públicas elaborado por Kingdon (2007) é possível uma breve reflexão acerca da emergência dessas questões na política brasileira. Segundo o referido autor, a formulação de política pública é um conjunto de processos que envolve o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas, a escolha final entre as alternativas e a implementação da decisão. Mas, esse processo não é linear, pois o sucesso em uma fase não significa automaticamente que as seguintes serão bem-sucedidas e pode-se retornar de uma fase intermediária de especificação das alternativas, ou final de escolha e implementação, para a inicial de formulação de agenda.

No modelo de múltiplos fluxos uma questão pública pode vir a ter relevância através do que se chama de janela de problemas ou janela de políticas, que consiste em oportunidades para

---

<sup>1</sup> Direitos Humanos, segundo Flávia Piovesan, no texto “Direitos Humanos no Ensino Superior” são concebidos



que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política. Desta forma, a não linearidade do processo pressupõe que defensores de determinada causa ofereçam suas soluções para problemas que considerem especiais. Daí a comprovação da não linearidade do processo: certos grupos já possuem soluções para problemas existentes que estavam fora da agenda política e encontram uma oportunidade para incluí-los no campo de ação política (KINGDON, 2007).

Pois bem, a causa dos Direitos Humanos foi intensamente reivindicada pelos movimentos sociais durante o período de ditadura militar. O processo de democratização mencionado anteriormente, então, constituiu uma janela de oportunidade importantíssima para que fosse incluída em suas leis e políticas públicas a defesa e garantia dos Direitos Humanos. Prova disso, como foi possível perceber, está nas garantias que estabelece a Constituição Federal de 1988 elaborada nesse contexto.

Quanto à questão da infância, a Constituição traz ainda outro elemento essencial e que merece destaque. Coloca a criança e o adolescente como prioridade absoluta, visando a garantia de seus direitos, colocando-os sob responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Assim, pode-se observar que não foi apenas a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança que o Brasil passou a incorporar este segmento de direitos, pois a Constituição é anterior a ela.

Em 13 de julho de 1990, foi promulgada, no Brasil, a lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – que expressa a Doutrina da Proteção Integral da criança e do adolescente. A promulgação da lei representou um marco histórico, pois rompeu com a concepção do menor em situação irregular trazida pelo Código de Menores que entrou em vigor em 1927 e sofreu alteração em 1979, concepção essa que culpava as crianças, adolescentes e suas famílias pelas situações adversas que vivenciavam.

Nesse sentido ocorria, na sociedade brasileira, uma criminalização da marginalidade de que fala Coelho (2005), pois a legislação vigente criava mecanismos e procedimentos pelos quais tornava grande a probabilidade de que os marginalizados cometessem crimes.

Aqui cabe destacar as “soluções prontas” nos múltiplos fluxos que grupos políticos tinham para a questão da infância, como a mudança de paradigma para a visão de que a criança necessita de proteção e não punição. Essas reivindicações, assim como as demais relacionadas à

---

como o exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.





garantia de Direitos Humanos, estavam latentes há muitos anos, mas obtiveram sua janela de oportunidade no fim da década de 1980.

O ECA, em seu artigo 3º diz que

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 1990).

140

Assim, pode-se concluir que a criança e o adolescente no Brasil, ao passarem da condição de menor em situação irregular à condição de sujeitos de direito, gozam de proteção integral contra todas as formas de violência, sendo que a garantia destes direitos é papel da família, da sociedade e do Estado, tendo este último o dever de propiciar condições para que os outros dois envolvidos também sejam capazes de cumprir seus papéis enquanto responsáveis por esses sujeitos de direitos.

## O SUAS E AS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

A partir da Constituição Federal de 1988 a assistência social elemento do tripé base da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Trata-se de uma política pública de seguridade social, de caráter não contributivo. Esta política ganha legitimidade enquanto direito do cidadão e dever do Estado em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. A assistência social também adveio de uma janela de oportunidade percebida pelos movimentos sociais em consonância com as reivindicações da questão dos Direitos Humanos.

A partir da PNAS – Política Nacional de Assistência Social – a proteção social passa a ser vista como uma articulação com outras políticas setoriais da área social que são dirigidas a uma estrutura de garantia de direitos e de condições dignas de vida. O princípio de atenção social envolve um novo projeto de desenvolvimento social, onde não se pode lutar pela universalização de direitos à Seguridade Social e da proteção social pública, sem a formulação e implementação correta da política de assistência social a nível nacional (BRASIL, 2005).



O Sistema Único de Assistência Social – SUAS – foi estabelecido como a forma descentralizada e participativa de gestão da política pública de assistência social no Brasil através da Normativa Operacional Básica – NOB/SUAS de 2005, vindo a ser incorporado à LOAS através da Lei nº 12.435/2011.

Assim, pode-se entender por proteção social, no campo da assistência social, um conjunto de ações cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social – a fim de reduzir e prevenir os impactos das vicissitudes sociais e naturais decorrentes do processo de vivência, à dignidade da pessoa humana e à família enquanto núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (BRASIL, 2005).

A realidade do Brasil evidencia que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros e, dentre eles, principalmente, as crianças e adolescentes, por constituírem um dos grupos mais suscetíveis devido à sua condição de desenvolvimento. Sendo assim, a PNAS estabelece os serviços de proteção social especial, que se referem a um modelo de atendimento assistencial direcionado a famílias e indivíduos que estejam em situação de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, maus tratos físicos e abuso sexual, dentre outros diversos tipos de violação de direitos. Tais serviços requerem acompanhamento individual, bem como maior flexibilidade nas soluções protetivas, comportando encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção e efetividade do plano de ação e reinserção almejado. Os serviços de proteção especial possuem estreita interface com o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, devendo envolver, em sua gestão, um compartilhamento com o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como outros órgãos e ações do Executivo (BRASIL, 2005).

Dentre os serviços estabelecidos pela PNAS estão os considerados de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que compreendem a oferta de cuidados essenciais como moradia, alimentação e higiene. No que se refere a crianças e adolescentes, estes serviços podem ser ofertados na modalidade de Casa Lar ou Abrigo Institucional, direcionados a crianças e adolescentes que, em meio à complexa realidade social brasileira, necessitaram ser retirados de seu lar.

Mas, o artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, concomitantemente aos dispostos da Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989, discorre sobre o direito à convivência familiar e comunitária, estabelecendo em seu parágrafo segundo que,



A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 02 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990).

Um dos conceitos indispensáveis para compreender a importância da garantia do direito à convivência familiar e comunitária é o de Elias (1994), que discorre a respeito dos fatores históricos inerentes à formação do indivíduo, como por exemplo, a existência de ancestrais, pois um indivíduo adulto passa necessariamente pela infância onde dependerá da relação com outras pessoas para criação de sua autoimagem. Ainda com a existência de diferenças entre os indivíduos conforme sua constituição natural é a partir da relação com outros seres humanos que a criatura impulsiva e desamparada se tornará um ser psicologicamente desenvolvido, adulto. Apesar da constituição característica e individual de cada criança, sua individualidade adulta não se dará através de um caminho único, pois sua constituição e suas funções psíquicas são maleáveis, o que dará margem a possibilidades de individualidade distintas, e se definirá nas relações entre ela e as outras pessoas e com as estruturas de sociedade preexistentes a ela. Este processo o autor denomina modelagem social. O indivíduo cresce, segundo esta visão, a partir de uma rede que existia antes dele e a qual ajuda a formar. Isto é possível devido à mobilidade e maleabilidade que são características peculiares do controle comportamental humano.

Portanto, é extremamente necessário que os princípios de provisoriedade e excepcionalidade das medidas de proteção sejam cumpridos, garantindo sempre que as crianças e adolescentes estejam em ambiente seguro e saudável para sua formação. Isto significa que o poder público deve tanto propiciar condições adequadas para que crianças e adolescentes retornem ao convívio familiar – seja família de origem ou substituta – quanto tratamento e atendimento dignos durante o período que perdurar seu acolhimento nas instituições.



## ALGUNS PROBLEMAS

Pode-se perceber até então que as legislações e diretrizes brasileiras apontam para a efetiva garantia do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, de modo a oferecer-lhes ambiente e condições adequadas ao seu pleno desenvolvimento.

Porém, a realidade das instituições de acolhimento brasileiras demonstra que elas acabam se tornando a moradia permanente de muitas crianças, à espera do retorno ao convívio familiar ou da adoção, ao invés de se caracterizarem enquanto medidas protetivas excepcionais e provisórias. Ao deixar de ter caráter temporário, as instituições passam a fazer parte do processo de construção de identidade, onde as crianças e adolescentes podem construir vínculos afetivos, crescendo e construindo também suas histórias. Mas, uma forma de atendimento que se baseie na impessoalidade, privação de afeto e massificação, agravada pela alta rotatividade de cuidadores, são fatores que podem influenciar negativamente em seu desenvolvimento (MORÉ; SPERANCETTA, 2010).

A persistência desses fatores reforçaria as características de instituições totais de que fala Goffman (1974), nas quais há barreiras à relação social ou o contato dos considerados incapazes e inofensivos com o mundo externo é restrito, onde todos são tratados de forma igual e devem realizar suas atividades em conjunto, de forma a cumprir um plano racional único estabelecido para atender os objetivos da instituição. Assim, as instituições totais são, simultaneamente e parcialmente, comunidade residencial e organização formal. E apesar de o próprio autor esclarecer que as instituições para crianças poderiam ser retiradas da lista de instituições totais, os conceitos apresentados em seu trabalho são fundamentais, pois, segundo ele, a longa permanência em instituições pode fazer com que os tornem temporariamente incapazes de lidar com questões da vida cotidiana quando do seu retorno ao mundo externo. Isto seria mais grave, então, no caso de crianças e adolescentes que se encontram em fase de desenvolvimento de sua personalidade.

Nesse sentido, é necessário refletir também se a persistência desses fatores nas instituições de acolhimento não está transformando-as em guetos, no sentido descrito por Wacquant (2004) que possuem como características o estigma, o limite, o confinamento espacial e o encapsulamento institucional. Seria, dessa forma, o “produto de uma dialética



móvel e tensa entre a hostilidade externa e a afinidade interna, que se expressa como uma ambivalência no nível do consciente coletivo (p. 159).

Outro fator importante a ser refletido sobre esta questão é que a política pública de assistência social, assim como os serviços por ela ofertados organizam-se de forma burocrática. A burocracia segundo Mota (2007) é o principal elemento do sistema capitalista, que possui características antagônicas. Ela se caracteriza por um grupo social que se separa do restante da sociedade e se impõe a ela de forma a dominá-la através de diversas formas de organização, como o Estado, as empresas, escolas, etc., cujos aspectos fundamentais são a disciplina e a separação total entre trabalho manual e intelectual, entre quem executa e quem planeja as ações. Neste sentido, a burocracia é o aparato administrativo que corresponde à dominação legal e seus funcionários são os chamados burocratas. A dominação é concretizada, então, mediante a organização, a burocracia, o que significa que os indivíduos não podem se inserir na sociedade a partir de suas necessidades e seu bem-estar social.

Segundo o clássico Weber (2000) a burocracia se baseia em princípios formalistas, impessoais e profissionais, que toma suas decisões a partir do princípio da racionalidade, onde os burocratas estão submetidos às normas vigentes e à hierarquia.

Historicamente, no Brasil, a assistência social foi pautada em práticas caritativas e clientelistas, cujo trabalho era executado principalmente por voluntários, religiosos ou leigos. A transformação destas práticas em política pública baseada em trabalho técnico que vise a garantia de direitos representou grande avanço na sociedade brasileira. Para isso, a gestão do trabalho no SUAS requer critérios específicos para a seleção de profissionais, bem como formação e capacitação continuadas (BRASIL, 2009).

Mas, é possível afirmar que as características de instituições totais e da burocracia se entrelaçam, aumentando o risco de que as instituições de acolhimento deixem de lado sua missão e compromissos para se voltar a seus próprios interesses, ao invés de basear seu planejamento primeiramente em benefício das crianças e adolescentes acolhidos. Portanto, é necessário encontrar formas para evitar que esse risco se concretize, prejudicando os sujeitos de direitos em questão. Apesar do modo como vem sendo formulada a política de assistência social representar um grande avanço, as características da burocracia não garantem que a execução seja fidedigna às diretrizes. Para que seja avaliada a atuação em si da política e seus serviços no intuito de verificar se o Estado está protegendo e não violando os Direitos



Humanos, são necessários diversos meios, que considerem diversos fatores, além da mera fiscalização dos órgãos competentes que regulam a legalidade e racionalidade das políticas públicas.

Seria preciso avaliar a implementação, ou seja, como de fato estes serviços estão chegando aos seus destinatários. É necessário, nesse sentido, analisar o uso da discricionariedade da burocracia da qual fala Subirats (2006), que consiste na liberdade de movimento dos funcionários ao exercer suas funções, pois eles possuem no cotidiano um âmbito de poder que lhes permite escolher entre diferentes alternativas de ação e não ação.

Os profissionais envolvidos no trabalho social com crianças e adolescentes devem, na prática cotidiana, reconhecer os contextos sociais vivenciados por estas últimas. Esses contextos muitas vezes estão repletos de miséria como a descrita por Rocha e Carneiro (2009), que inclui todo um modo de vida, não consistindo somente em ausência de renda, mas também na ausência de critérios de reconhecimento social que possam construir a dignidade humana das crianças e adolescentes.

As relações de proximidade e afeto necessárias ao desenvolvimento da criança podem ser proporcionadas pelos profissionais das instituições de acolhimento, que podem desempenhar papel central na vida dessas crianças e adolescentes. As relações estabelecidas nesse contexto podem proporcionar ao adolescente maior sensação de confiança, aceitação e pertencimento. A identificação dos fatores de risco e proteção possibilita o trabalho dos profissionais implicados na educação desses jovens de forma a promover seu desenvolvimento emocional e comportamental, eliminando o estigma e a discriminação que frequentemente estão presentes nesse contexto (MOTA; MATOS, 2008).

Aí está mais um dos grandes problemas. Os princípios técnico e profissional são imprescindíveis, mas um trabalho extremamente técnico e profissional remonta aos riscos aqui expostos, contrariando o princípio das diretrizes de acolhimento de que o ambiente seja o mais próximo possível do familiar. A linha que divide o trabalho técnico das relações humanas pode ser muito tênue, pois os profissionais das instituições mantêm contato direto com as crianças e adolescentes. Portanto, as formações e capacitações continuadas devem compreender e discutir, além da gestão do trabalho, formas de construir estas relações. Por fim, cabe salientar que no campo da implementação de política pública, é necessário avaliar não somente as instituições de acolhimento em si, mas a relação com seu entorno, os demais componentes do Sistema de



Garantia de Direitos – SGD de crianças e adolescentes, que também se caracterizam enquanto organizações burocráticas que através de sua discricionariedade podem promover ou impor barreiras à efetiva garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

## CONCLUSÕES

O Brasil tem avançado legal e politicamente na questão da proteção aos Direitos Humanos, principalmente no que se refere às crianças e adolescentes que são considerados prioridade absoluta na formulação de políticas públicas. Mas, este é apenas o primeiro passo. É extremamente necessário o desenvolvimento de formas de análise que permitam avaliar se e de que forma estão sendo assegurados esses direitos no processo de implementação da política pública, como tudo isso está ou não afetando efetivamente a vida das crianças e adolescentes em meio a complexas realidades sociais na direção da garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Talvez estudos com abordagens qualitativas auxiliem nessa questão e contribuam para a avaliação e aprimoramento da política pública de assistência social e dos serviços de acolhimento, observando a atuação da burocracia em meio ao seu contexto cotidiano de discricionariedade, bem como sua relação com o entorno representado pelos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos – SGD. Assim será possível mensurar se o Estado está cumprindo seu dever de proteger os Direitos Humanos ao invés de violá-lo através de sua organização burocrática, pois se isso não se verificar o poder público deve ser responsabilizado através de mecanismos nacionais e internacionais. Por fim, cabe evidenciar que a atuação estatal através de sua máquina burocrática deve sempre reconhecer, de acordo com os conceitos aqui expostos, os contextos de diferenças, diversidades e desigualdades sociais em que vivem as crianças e adolescentes. Claro que há muitas potencialidades nessa atuação para melhorar a condição de vida desses sujeitos de direitos, mas o objetivo aqui foi chamar a atenção para alguns pontos críticos que podem vir a comprometer essa atuação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, J. A. Lindgren. *Os Direitos Humanos como tema global*. Perspectiva, 1994.  
BRASIL. Casa Civil – Subchefia de Assuntos Jurídicos. *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.*



\_\_\_\_\_. Casa Civil – Subchefia de Assuntos Jurídicos. *Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: *Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. BRASÍLIA, Junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/SUAS*. Brasília, Novembro de 2005.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Universidade de Brasília, 2002.

CARNEIRO, Maria Teresa; ROCHA, Emerson. “Do fundo do buraco”: o drama na ascensão social das empregadas domésticas. In: SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

COELHO, Edmundo Campos. A Criminalização da Marginalidade e a Marginalização da Criminalidade. In: *A Oficina do Diabo: e outros estudos sobre a criminalidade*. Editora Record, 2005.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974, 316 p.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia?. In: SARAVIA, Enrique ;FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas: coletânea – volume 1*. Brasília: ENAP, 2007.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique ;FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas: coletânea – volume 1*. Brasília: ENAP, 2007.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX. *Revista USP*. São Paulo: Mar – Abr – Mai: 1998, p. 46-57, disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Obras-recentemente-publicadas/a-lenta-construcao-dos-direitos-da-crianca-brasileira-seculo-xx-1998.html>>, acesso em 31/07/2011, às 17h30min.

MELLO, Celso de Albuquerque. Direito Internacional e Direitos Humanos. *Arquivos de Direitos Humanos*, v. 5. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

MORÉ, Carmen L. O. O.; SPERANCETTA, Andressa. Práticas de pais sociais em instituições de acolhimento de crianças e adolescentes. *Psicologia & Sociedade*, 22 (3): p. 519-528, 2010.

MOTA, Catarina Pinheiro; MATOS, Paula Mena. Adolescência e institucionalização numa perspectiva de vinculação. *Psicologia & Sociedade*, 20 (3): p. 367-377, 2008.





MOTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 2007, 112 p.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ABC das Nações Unidas*, Maio de 2009. Disponível em: < [http://unicrio.org.br/img/ABCNaesUnidas\\_Maio2009.pdf](http://unicrio.org.br/img/ABCNaesUnidas_Maio2009.pdf)>, acesso em 31/07/2011 às 18h10min.

\_\_\_\_\_. *Convenção Sobre os Direitos da Criança*, 1989. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/crianca.htm>>, acesso em 24/07/2011 às 18h20min.

\_\_\_\_\_, Flávia. Direitos Humanos no Ensino Superior. In: *Arquivos de Direitos Humanos*, v5, 2003.

SUBIRATS, Joan. El papel de La burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAIVA, Enrique ;FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas: coletânea – volume 2*. Brasília: ENAP, 2006

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A consolidação da Capacidade Processual dos Indivíduos na Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Quadro Atual e perspectivas na passagem do século. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Direitos Humanos no Século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2002.

WACQUANT, Loic. Que é gueto? Construindo um conceito sociológico. *Rev. Sociol. Polít.*, nº 23, p. 155-164. Curitiba, novembro de 2004.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 464 p.