Relatório de Monitoramento das Unidades de Acolhimento Institucional de Fortaleza

CEDECA-Ceará

Expediente

Realização:
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – Ceará)

Apoio:
Intervita Onlus

Textos:
Francimara Carneiro Araújo
Bruna Vitoriano
Marina Aires
Luciana Brilhante

Capa:
"A Mãe" (2008) , do artista plástico Helder de Oliveira. O quadro faz parte da Campanha "Para ler, ver, ouvir e agir! da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced)

Capa, diagramação e projeto gráfico:
Fernando Sousa

Pesquisadores:
Ana Cristina Pereira de Lima
Patricia Emmanuelle Melo e Almeida
Bárbara Diniz Lima Vieira e Silva
Priscila Mayara Pinho Vieira
Camila C. de França
Francisca Susiane Rufino da Silva
Marcos Antonio de Castro
Thaisse Juvêncio de Alcântara
Ana Cristina Pereira de Lima
Neyla Priscila de Araújo Castro
Daiana de Melo Barros
Bruna Vitoriano Camelo
Fabiana Moreno de Lima
Amanda Pérmila Sousa Matos
Ercílio Neves Brandão Langa

Revisão:
Talita de Araújo Maciel

Tiragem:
200 unidades

2012

Sumário

Apresentação 5

Construindo um caminho: notas metodológicas 11

Capítulo 1 - Representações sociais e a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil 19

1.1. História social da infância e representações sociais: 19

1.2. Legado histórico das primeiras instituições totais no Brasil: 22

Capítulo 2 – Perfil das Unidades Visitadas 33

2.1. Sobre a natureza dos programas de acolhimento institucional 35

2.2. Fonte dos recursos 37

2.3. Quanto a tipificação 38

2.4. Público Alvo 39

2.5. Registro nos Conselhos 40

2.6. Vinculação Religiosa 43

Capítulo 3 – Do cotidiano dos atendimentos 45

3.1. Do Ingresso da criança e adolescente as organizações de acolhimento institucional 46

3.2. Plano Individual de Atendimento – PIA 48

3.3. Relação com as famílias 51

3.4. Normas, planos pedagógico e regimentos que orientem o cotidiano da ação profissional 55

3.5. Das exclusividades do atendimento e dos atendimentos irregulares 56

Capítulo 4 – Articulação Institucional e Interface com as políticas públicas 61

Capítulo 5 – Sobre as Questões Estruturais 67

5.1. Tipo de Imóvel e Localização 67

5.2. Dos equipamentos 68

5.3. Capacidade 68

5.4. Equipe profissional 71

5.5. Quanto à necessidade de reparos na estrutura física 71

5.6. Dificuldades enfrentadas 73

Considerações Finais 75

Recomendações 83

Referências Bibliográficas 89

Anexo 1 93

Apresentação

O Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – Ceará) é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1994, que tem como missão a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente quando violados pela ação ou pela omissão do poder público, visando o exercício integral e universal dos direitos humanos. Nossa atuação tem como fundamento os direitos consagrados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8069/90).

Nos temas em que atuou desde a sua constituição, sempre procurou desenvolver a concepção de duplo impacto, que compreende a ideia de relacionar iniciativas de ampliação da percepção da cidadania e efetivação de direitos em nível local (com grupos acompanhados), assim como iniciativas de controle social e exigibilidade de políticas públicas em ambiente geral (*lobby* e *advocacy*).

Indo ao encontro das iniciativas de controle social, o Cedeca – Ceará tem como um de seus eixos estratégicos a produção e a difusão de um conhecimento crítico, voltado ao avanço da democracia e do exercício dos direitos humanos. Para isso, toma como referencial primeiro o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e todos os documentos que foram e são produzidos e atualizados não só no Brasil, como também internacionalmente, como por exemplo, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Temos como objetivo, portanto, estar sempre à frente das discussões e debates postos no constante desafio da defesa de direitos humanos desse segmento.

Desse modo, a instituição, ao longo de 18 anos, atuou em várias ações de controle social integradas a uma produção de conhecimento crítico. Dentre as ações realizadas, podemos citar: relatórios anuais de monitoramento de matrículas escolares, dos quais o Cedeca participou através da Comissão de Defesa do Direito à Educação; relatórios de monitoramento do Orçamento Criança; dois monitoramentos dos centros educacionais, dos quais o Cedeca participou através do Fórum Permanente de Ong's de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), em 2008 e 2012; monitoramento dos equipamentos públicos municipais de atendimento à infância (2010); e monitoramento dos programas policiais, que foi sistematizado na publicação "Tele[visões]: violência, criminalidade e insegurança nos programas policiais do Ceará (2011)".

Dando continuidade a essa forma de intervenção política, o Cedeca – Ceará apresenta agora o seu primeiro Monitoramento

das Unidades de Acolhimento Institucional. Este trabalho inaugura a chegada do Cedeca a uma temática de intervenção até o momento não abordada de forma sistemática pela instituição. Com isso, buscamos nos apropriar, sobretudo, da legislação pertinente ao tema e das políticas públicas existentes. Os instrumentos elaborados para a pesquisa, portanto, assim como a orientação para análise em campo e posteriormente a análise dos dados colhidos, foram fundamentadas principalmente por documentos produzidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), este último intitulado: "Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes", de 2008. Também serviram como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069/90) e a Lei 12.010/ 2010.

Este documento é fruto dos diversos debates e elaborações sobre a temática e tem como objetivo a regulamentação dos serviços de acolhimento institucional em âmbito nacional, além de representar uma mudança de paradigma no que diz respeito ao entendimento em relação à política e às normas de atendimento de crianças e adolescentes acolhidos. As Orientações Técnicas ratificam a regulamentação desses serviços também prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e na Política Nacional de Assistência Social.

É um momento rico e desafiador! Na busca pela sistematização dos diversos olhares e impressões sobre as visitas e as entrevistas realizadas em 23 unidades de

acolhimento institucional (ver anexo 1), percebemos que mais do que oferecer à sociedade, aos governos e ao judiciário uma publicação sobre essa política para crianças e adolescentes, apreendemos e aprendemos nuances da realidade social das quais ainda não tínhamos aprofundado nossas reflexões.

A política de acolhimento institucional difere bastante de todas as políticas e equipamentos já monitorados pelo Cedeca – Ceará, pois se trata de instituições que não têm um perfil único. Por mais que a maioria das instituições existentes no Ceará e as que visitamos sejam gerenciadas por setores da sociedade civil organizada e por vezes financiadas pelo Estado, verificamos também aquelas financiadas e gerenciadas pelo poder público e outras que são inteiramente financiadas por pessoas físicas e empresas privadas. Somente essa constatação já seria o suficiente para nos debruçarmos no debate político sobre o papel do Estado e da sociedade na promoção de políticas públicas de proteção social especial para crianças e adolescentes, bem como na própria relação entre Estado e sociedade.

Desse modo, a presente publicação não se trata de um ponto de chegada, de uma opinião formada e imutável. Trata-se de um ponto de partida, de um entendimento sobre essa complexa e nova política, do ponto de vista dos novos marcos regulatórios, que ainda estão sendo pensados, formulados e adaptados pelos diversos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes. Por mais que a prática de acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social remonte à fundação do

Brasil colonizado, insistimos em afirmar essa política como nova, pois somente agora, após 20 anos do Estatuto da Criança e Adolescente, ela ganha *status* de política e passa a ser mais bem regulamentada, a partir de esforços conjuntos dos atores da política para infância e adolescência e da assistência social.

Por fim, esperamos que o presente documento possa contribuir para essa conjuntura efervescente de debates acerca dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos, auxiliando no melhor entendimento sobre a realidade das instituições que desenvolvem esse atendimento.

Construindo um caminho: notas metodológicas

É importante compreender, antes de adentrarmos na análise feita a partir das visitas, os caminhos metodológicos para essa construção.

A elaboração de relatórios analíticos das políticas públicas voltadas para a infância e juventude tem estado presente desde a fundação do Cedeca – Ceará. A metodologia para o desenvolvimento desses relatórios tem preservado, ao longo dos anos, alguns passos que são comuns a toda produção: preparação/formação das pessoas envolvidas na produção do relatório, visita *in loco* orientada por um instrumental previamente formulado, sistematização dos dados colhidos em bases de dados que proporcionem uma leitura e elaboração textual a partir dos dados levantados, observando sempre o marco normativo vigente. A especificidade de alguns objetos (temas) em questão, entretanto, tais como o monitoramento dos orçamentos públicos ou dos programas policiais, trazem

a necessidade de fazer algumas alterações metodológicas na intenção de produzir uma análise mais adequada ao determinado objeto (tema).

O presente monitoramento das unidades de acolhimento institucional tendeu a preservar a experiência do Cedeca no controle social das políticas, mas fez algumas inovações com o intuito de atender as novas demandas internas e externas do Cedeca. Interna, pois cada vez mais a instituição sente a necessidade de ampliar a formação dos seus quadros, bem como de estar mais perto da universidade, fazendo um intercâmbio maior das experiências desses diferentes campos de produção do saber, nesse caso a produção acadêmica com a produção dos movimentos sociais. Externa, por ser crescente o número de pessoas que procuram o Cedeca para se agregarem politicamente à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, oferecendo seu trabalho voluntário para a luta em defesa dos direitos humanos.

Assim, o Cedeca lançou um edital convocando estudantes universitários de várias áreas do conhecimento que fazem interface com a política de acolhimento institucional, com intuito de selecionar voluntários para participarem dessa construção coletiva. Para nossa imensa surpresa, foram inscritas 32 pessoas. Na seleção, privilegiamos os candidatos que já tinham experiência anterior com pesquisa. Desse modo, foram selecionadas 18 pessoas que participaram de dois momentos preliminares da pesquisa: formação sobre a política de acolhimento institucional e discussão metodológica sobre o monitoramento em questão.

A escolha das unidades de acolhimento para visita foi feita através de uma listagem de organizações, disponibilizada pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica), que oferecem o serviço em Fortaleza, no ano de 2011. Constatamos, no entanto, que nessa lista não estavam inscritas apenas organizações de acolhimento institucional, mas outras organizações que oferecem serviços diferentes para o público infanto-juvenil. Tentamos outras vezes contato, por meio de ofício e telefone, com o referido conselho na intenção de que nos fosse disponibilizada uma lista mais atualizada e específica, mas até o momento da publicação deste texto, essas informações não foram disponibilizadas.

Esse monitoramento teve como objetivo primeiro focalizar as visitas nas unidades localizadas em Fortaleza. Algumas instituições, no entanto, têm sede na Região Metropolitana de Fortaleza, mas, por atenderem prioritariamente crianças e adolescentes da capital, elas foram incorporadas à pesquisa. Vale ressaltar que pode haver outras instituições que fazem esse trabalho em Fortaleza e que, por algum motivo, não constavam na listagem do Comdica e, por isso, não foram visitadas. Os leitores vão perceber também, ao longo do texto, que algumas instituições não realizam exatamente o que entendemos como acolhimento institucional, mas, por constarem na listagem, nos propomos a visitar e a entender melhor o papel dessas organizações. Essa questão será abordada com mais detalhares no capítulo 2.

Esse já é um importante elemento de análise, já que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

(Comdica), de acordo com a lei 12.010/2009 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, deveria manter o cadastro atualizado com as informações das entidades que realizam o atendimento na capital.

A abordagem metodológica predominante que orientou essa investigação social é do tipo qualitativa. Consideramos também, no entanto, aspectos quantitativos por compreender que essa dimensão pode nos auxiliar a entender alguns dados, comparando-os em relação ao conjunto de respostas dadas.

Como técnicas de coletas de dados, utilizamos entrevistas com os responsáveis[1] pelas instituições de acolhimento. As entrevistas foram guiadas por um questionário semiestruturado, compostas por questões objetivas e subjetivas, de caráter fechado. A construção do instrumental (questionário), que guiou as visitas às 23 instituições que realizam acolhimento institucional, foi realizada, primeiramente, pela equipe de técnicos do Cedeca e depois submetido a contribuições da equipe interinstitucional de abordagem de rua[2]. As contribuições da equipe foram muito importantes para enriquecer o instrumental de questões que fazem parte do cotidiano de educadores sociais e profissionais que trabalham diretamente nessas instituições de acolhimento institucional.

1 Na maioria das instituições visitadas entrevistamos o seu responsável juridicamente (coordenador, supervisor). No entanto, em algumas instituições entrevistamos outros profissionais que foram delegados pelo responsável para atender a nossa demanda.

2 Uma Rede criada em 1995, composta por entidades de Fortaleza (governamentais e não governamentais) que trabalham em prol da criança e do adolescente em situação de moradia nas ruas. Mais informações ver: http://equipeinter.blogspot.com.br.

Em caráter complementar à entrevista, mas não menos importante, realizamos ainda a observação da estrutura física das instituições. Essas observações foram registradas no instrumental guia e apoiadas por registro fotográfico.

Cada visita foi realizada por, no mínimo, dois pesquisadores, para que um ficasse responsável pela entrevista e outro pelo diário de campo. Os diários de campo foram fundamentais para esclarecer questões que não ficaram suficientemente claras pelas respostas dadas nas entrevistas, bem como iluminou questões que o instrumental guia não conseguiu alcançar.

Após o intenso período de visitas as unidades, chegamos à etapa de sistematização e categorização dos dados levantados. Abaixo temos uma linha do tempo que ajuda a compreender o percurso feito até aqui.

Mês	Atividade
2011	
Agosto e Setembro	Elaboração do instrumental pela equipe do CEDECA e Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua

2011

Outubro e Novembro	Chamada pública para seleção de pesquisadores voluntários para participarem da 1º fase da pesquisa (aplicação dos questionários); Entrevistas e seleção dos voluntários; Formação sobre o tema e sobre a aplicação do instrumental para os pesquisadores.
Dezembro	Visitas e aplicação do questionário nas 23 Unidades de Acolhimento Institucional; Encerramento e avaliação junto com os pesquisadores, onde foram socializadas as impressões e a coleta de sugestões de pontos importantes para a produção do relatório; Escolha dentre os 18 pesquisadores de um grupo menor que ficou responsável pela 2º fase (sistematização dos dados), participaram desse momento 8 voluntários.

2012

Fevereiro	Finalização da sistematização dos dados
Março à Setembro	Análise crítica dos dados já sistematizados e produção teórica do relatório
Outubro	Publicização da pesquisa

Por fim, salientamos o caráter deste monitoramento. Por mais que nos atentamos as regras da produção acadêmica, valorizando o percurso metodológico e a troca de experiências com os voluntários da universidade, compreendemos que este relatório é político, no "bom sentido da política". É um relatório que objetiva a compreensão da realidade para uma intervenção política na garantia de direitos das crianças e adolescentes.

Capítulo 1 - Representações sociais e a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil

1.1. História social da infância e representações sociais:

Pensar os direitos de crianças e adolescentes nos dias atuais nos remete a uma conjuntura do passado e a diversas interfaces com as representações socais[3] desse segmento. A vida da criança e do adolescente brasileiro ultrapassa os limites da vida privada, na verdade, tem uma estreita relação com a sociedade em geral e as políticas governamentais que se consolidaram ao longo da nossa história. Para entender todas as nuances dessa história, faz-se necessário conhecer os percursos culturais e sociopolíticos inerentes a essa trajetória, reconhecendo que esse trajeto foi fortemente marcado por processos de exclusão, desigualdade e dominação.

3 **Representações Sociais** são o conjunto de explicações, crenças e ideias que nos permitem evocar um dado acontecimento, pessoa ou objecto. Estas representações são resultantes da interação social, pelo que são comuns a um determinado grupo de indivíduos.

Essa trama desigual e excludente, que permeia o solo brasileiro, desenrola-se desde a formação do Brasil Colônia, com características arraigadas na subordinação advindas da sociedade escravagista/feudal. Uma sociedade patriarcal[4], na qual as práticas culturais e a moral eram fundamentadas no poder da figura do homem, pai, chefe de família, dono de terras ou detentor de posses, na qual eles ditavam as leis, as regras morais, controlavam a economia e dominavam a política. Era uma relação de dependência e "respeito", a esse "senhor da vida". E apesar dos avanços experimentados até hoje em nossa sociedade, foram essas ideologias e práticas que nortearam a construção do Brasil e que ainda não estão totalmente superadas, sendo a sociedade patriarcal, com a hierarquização da figura do pai (adulto) em detrimento do filho (criança), que explica um conceito chave para entender as diversas violações sofridas por crianças e adolescentes até os dias de hoje, que se traduz no que conhecemos por adultocentrismo[5].

4 **Patriarcado** é uma palavra derivada do grego pater, e se refere a um território ou jurisdição governado por um patriarca. O uso do termo no sentido de orientação masculina da organização social aparece pela primeira vez entre os hebreus no século IV para qualificar o líder de uma sociedade judaica; o termo seria originário do grego helenístico para denominar um líder de comunidade.

5 **Adultocentrismo** é uma prática social que estabelece o poder aos adultos deixando os jovens e crianças com menos liberdade devido a alguma carência de formação. O filosofo Aristóteles já dizia que a principal característica da juventude seria sua incompletude onde ele defende que ela não estaria preparada para viver na cidade e nos espaços de poder. Alguns segmentos sociais defendem que o Adultocentrismo é uma forma de discriminação contra adolescentes só por causa de sua pouca idade. Um número crescente de sociólogos têm considerado a discriminação contra jovens, o adultocentrismo e a hebifobia(preconceito contra o jovem) como graves problemas para se avaliar a real condição dos adolescentes em nossa

Mais que um relato de fatos históricos, no entanto, é importante ressaltar aqui a crítica da realidade, incluindo outros elementos capazes de explicar como as representações sociais da infância se desenvolveram e se constituíram como pensamento vigente em determinados contextos em nossa sociedade. Nesse sentido, ao refletir sobre as representações sociais e as várias ideias de infância, é importante inserir todas as variantes que permeiam o caminho, tais como: classe social, localidade, gênero, etnia, valores, ciência e filosofia.

Ao analisarmos o surgimento das primeiras políticas sociais e investimentos governamentais que vigoraram por longo tempo no país, vemos que elas eram mais destinadas ao controle da infância e das famílias da classe social pobre, pois as ricas não eram objeto de "preocupação" ou perturbação social e tinham todo o cuidado de suas famílias abastadas. Essa cultura elitista foi, por muito tempo, a razão das políticas destinadas às crianças e aos adolescentes terem um caráter mais higienizante e punitivo, do que de promoção de direitos. A infância é, antes de qualquer coisa, produto de uma construção social, é produto da história. Ou seja, mesmo sabendo que na modernidade já havia um maior reconhecimento do ser criança, diferentemente da idade média onde eles nem existiam como categoria social, ainda nesse período eles não eram considerados como sujeitos de direitos, tal como está normatizado hoje. Os cuidados dispensados a essa categoria, tais como alimentação, saúde, educação, trabalho, relações familiares, e a própria ideia do que é ser criança, não era, do ponto de vista legal, o mesmo para

sociedade.

ricos e pobres. Apesar do marco regulatório, sabemos que é preciso avançar na efetivação desses direitos.

A inauguração de políticas voltadas para esse público também contribuíram para a construção de novas representações. Percebemos algo em comum nas várias representações do que é a criança e o adolescente como objeto: objeto de proteção social (caridade), objeto de controle e disciplinamento social e de repressão. Enfim, mesmo depois do reconhecimento da criança enquanto fase que necessita de atenção especial, com a afirmação pela legislação da sua condição de sujeitos de direitos, a cultura e as práticas institucionais (governamentais e/ou não), continuam claramente discriminatórias, preconceituosas e excludentes[6].

Nesse sentido, passaremos a um breve relato historiográfico das instituições de acolhimento institucional para entendermos os processos históricos e termos elementos para uma análise da atual política.

1.2. Legado histórico das primeiras instituições totais no Brasil:

A história do nosso país é marcada por uma forte tradição de internação de crianças e adolescentes em instituições totais. Já no Brasil Colonial, aparecem as primeiras instituições asilares, visando a "educação" de crianças pobres,

6 O livro "Criança e adolescente no Brasil porque o abismo entre a lei e a realidade", da professora Ângela Pinheiro foi fundamento base para o primeiro capítulo desta publicação, trabalhando com os conceitos "representações sociais da criança e do adolescente" e "história social brasileira".

com vários perfis: abandonadas, órfãs, indígena, negras. Nesse período, muitos filhos de famílias ricas também passaram pela experiência de serem educados longe de suas famílias e comunidade. Adquirimos, desde essa época, uma cultura de valorização da educação integral da criança realizada por terceiros em instituições.

No início do século XVIII, foram implementadas pelos jesuítas as escolas elementares para crianças pequenas das aldeias indígenas e vilarejos, com o intuito de ensinar a ler, escrever e contar. Na segunda metade do século XVIII, surgem outras instituições de ordens religiosas, tais como: seminários, colégios e recolhimento para orfãos. Essas instituições eram ancoradas nos valores cristãos, pautadas em expressões de amor ao próximo, compaixão e caridade. Um grande exemplo é a conhecida Roda dos Expostos, criada no Rio de Janeiro ainda no século XVIII, que era ligada às Santas Casas de Misericórdia e tinha como objetivo acolher crianças abandonadas ou de famílias carentes, mas também espaço para ocultar os filhos bastardos dos "senhores". Os bebês eram deixados na Roda, ficando os autores do abandono no anonimato. Atendiam a um número elevado de crianças, sendo as condições de higiene muito ruins, o que resultava em um alto índice de mortalidade, além disso, havia a presença de um disciplinamento bastante rígido com castigos corporais e psicológicos.

No século XIX começam a surgir mudanças, inicia-se a educação do povo, são criadas as escolas públicas primárias e internatos. Temos as Casas de Educandos Artífices, em que meninos pobres recebiam instrução primária, musical e

religiosa, juntamente com o aprendizado de um ofício (sapateiro, alfaiate, marceneiro, carpinteiro, etc). Também se destacam as Companhias de Aprendizes Marinheiros, que recebiam meninos recolhidos nas ruas pelos policiais das capitais brasileiras, funcionavam como escolas do tipo internato e Escolas de Aprendizes dos Arsenais de Guerra, onde os meninos de colégios de órfãos e das casas de educandos recebiam treinamento e muitos deles eram enviados para navios de guerra. Para as meninas, existiam os recolhimentos femininos, que exerceram um forte controle sobre a sexualidade destas, principalmente nos séculos XVIII e XIX, posturas que ainda perduraram durante o século XX.

O grande foco desse período era a "reabilitação" dos "menores abandonados e delinquentes". No Império brasileiro, o foco era a formação da força de trabalho, a colonização do país e a contenção das massas "desvalidas". Percebemos que as instituições totais tiveram importante participação na repressão dos jovens, retirando-os das ruas, dos locais públicos, especialmente das capitais. Já no período republicano, as atenções se voltaram para a identificação, para o estudo das categorias necessitadas de proteção e para a reforma do Estado no sentido dele se aparelhar melhor para "salvar" a infância brasileira. É somente a partir daí (séc. XX) que vemos surgir efetivamente políticas institucionais destinadas a crianças e adolescentes, apesar de todos os problemas de uma política que não visa a realização dos direitos humanos por ser uma política pensada para os pobres com um claro conteúdo estigmatizador e criminalizante.

O Estado passa a ser a instituição que rege a ordem e o progresso no país que há pouco tempo se concentrava eminentemente na mão dos grandes fazendeiros, coronéis e igreja. O novo espaço político detinha-se a forjar uma nova nação forte e inovadora, que por circunstâncias evidenciadas pela propagação de higienização buscou através das crianças e adolescentes alcançar esses meios. As crianças e os adolescentes, antes responsabilidades de familiares, estão agora sujeitos a submissão e poderio do Estado que passou a ter como principal meta o desenvolvimento do país. Os ares do desenvolvimentismo e do militarismo imperavam no Brasil. Dessa forma, houve um investimento na criação de várias instituições, nas quais o objetivo maior era "ocupar", dar destino para as crianças e adolescentes pobres, principalmente os que viviam ou moravam na rua, formar pessoas para servir a esse pretenso desenvolvimento. Com isso, inaugura-se o período forte de institucionalização das crianças e adolescentes no Brasil: a escola, os abrigos e as casas de correção. Elas deveriam contribuir para o "progresso" e "ordem social" do país.

Para crianças e adolescentes pobres naquela época, só haviam dois caminhos possíveis: uma inserção no mercado de trabalho, que na maioria das vezes lhes ocupava mais de 14 horas do dia em uma rotina exaustiva e massacrante, inclusive com risco à saúde, mas que era considerado um eficaz método de disciplinamento dos "meninos" potenciais criminosos e incômodos sociais. E o outro o recolhimento em abrigos ou casas de correção para os adolescentes tratados como "delinquentes". No ano de 1927 foi elaborado o primeiro Código de Menores da

América Latina, que buscava como alternativa de superação do desvio da ordem e a retirada de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social do convívio em comunidade por meio de medidas de controle e coerção. No período de repressão da Era Vargas, iniciado em 1937 com a instauração do Estado Novo, surge uma ideologização dos discursos dos representantes do Estado, considerando a intervenção junto a infância e a adolescência uma questão de interesse nacional. Nesse sentido, houve uma centralização da assistência, tendo sido criado no ano de 1941, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

A política de acolhimento adotada pelo SAM tinha como finalidade assistir aos "autênticos desvalidos", tendo suas ações um caráter coercitivo. O serviço não engrenou, não obteve êxito, sendo deferidas a ele inúmeras críticas em sua atuação de "proteção", como, por exemplo, o fato de, no seu processo de nacionalização, ter sido desvirtuado o seu objetivo, tornando-se um órgão mantido pelas relações de clientelismo, além disso, milhares de crianças eram entregues a terceiros sem a mínima garantia de que lhes fossem assegurado um tratamento humano. Outro aspecto que marcou a instituição foi a questão dos chamados "menores transviados". O SAM passou a ser visto como uma escola do crime, sendo as crianças e adolescentes, que passavam pelo sistema, temidos pela sociedade, havendo uma construção de uma imagem, a partir também do reforço dado pela imprensa, que os deixavam marcados e estigmatizados.

No ano de 1964, para forjar um novo ditame de promoção de acolhimento, o SAM foi substituído por outra política pública,

a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), em âmbito nacional, e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febems). No Ceará, a conhecida Febemce. A fundação tinha como objetivo inicial instituir o "Anti-SAM", as propostas eram de que o novo órgão fosse dotado de autonomia financeira e administrativa, rejeitando os "depósitos de menores" a que se resumiram os internatos para crianças e adolescentes das camadas populares.

Houve no primeiro momento um grande investimento nas instituições existentes no sentido de reestruturar física e humanamente, com construção, ampliação, reforma, adaptação ou melhorias de obras e treinamento de pessoal especializado, além da interiorização do serviço. O discurso era de valorização da vida familiar, integração da criança/adolescente na comunidade e utilização da internação em último caso. No entanto, o novo plano político de proteção à criança e ao adolescente não obteve sucesso novamente, tendo em vista que permaneceram as ações repressivas no tratamento de crianças e adolescentes como fontes da desordem e de ameaça à sociedade, herdadas do SAM, intensificando-se, inclusive, com a prática de recolhimento das crianças das ruas, por ser tal situação incômoda em tempos de "segurança nacional". Vale salientar ainda que nesses espaços, destinados a "acolher", não havia nenhum tipo de diferenciação entre os que lá estavam acolhidos, não havia nenhuma atenção às particularidades desses indivíduos, estando nos mesmos espaços adolescentes abandonados e adolescentes autores de atos infracionais, por exemplo. O que na verdade se queria era varrer das ruas e dos espaços públicos todas as crianças e

adolescentes pobres.

As famílias, desde o início, quando da constituição do aparato estatal de proteção e de assistência à infância no Brasil, foram vistas como culpadas pelo "abandono do menor", tendo sido formuladas várias teorias quanto à incapacidade destas educarem e disciplinarem seus filhos, em uma clara ação de estigmatização e discriminação das famílias pobres. O novo Código de Menores de 1979 reforçou tal concepção e não se diferenciou do antigo Código de Menores de 1927, pois continuou a submeter as famílias pela sua condição de pobreza à intervenção do Estado. Criou também a categoria de "menor em situação irregular", sendo a legislação voltada especificamente para essas crianças e adolescentes que, pelas violações de direitos sofridas ou cometidas, não se enquadravam na "normalidade", por exemplo, vítimas de violência sexual, autores de ato infracional, crianças ou adolescentes em situação de abandono ou moradia de rua, etc. A visão estigmatizante, as medidas repressivas e os amplos poderes dados por essas legislações aos magistrados começaram rapidamente a serem questionados pelos movimentos sociais, esse era o período do movimento pela redemocratização e contra a ditadura militar.

Na década de 1980, ocorre uma grande mudança na política de acolhimento institucional, busca-se alternativas à internação (institucionalização), principal medida utilizada até então, na qual as crianças e os adolescentes eram retiradas de suas famílias e violadas no seu direito a convivência familiar e comunitária pelo simples de serem pobres. Esse momento histórico foi marcado por uma grande mobilização por parte dos

movimentos sociais, provocando muitos debates e articulações em torno da temática, o que resultou na inclusão do artigo 227 na Constituição Federal de 1988, que garante os direitos de crianças e adolescentes, estabelecendo-os como prioridade absoluta. Ao mesmo tempo, tendo como base a Convenção Internacional sobre os direitos da Criança (1989), é aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90 de 1990, legislação fundada na Doutrina da Proteção integral, que passa a substituir o tão criticado Código de Menores. Ressalte-se que foram os meninos e as meninas de rua um dos maiores protagonistas do movimento que resultou na aprovação da referida Lei (ECA).

A mudança de paradigma das novas legislações voltadas à infância exige a reformulação de políticas, no sentido de que elas atendam aos novos princípios, possibilitando a efetivação dos direitos já reconhecidos. O ECA representa o maior instrumento de mudanças das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes, até mesmo o termo abrigo partiu da sua formulação e elaboração nas proximidades da década de 1980, abandonando-se o termo "internato de menores". Tal lei designa os abrigos como instituições que acolhem crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, sejam elas: abandono pelos pais ou responsáveis, violência doméstica, dependência química dos pais ou responsáveis, vivência de rua e orfandade. O abrigamento, hoje denominado de Acolhimento Institucional, é uma das medidas de proteção prevista no mesmo (ECA, 2006).

Dessa forma, a política de acolhimento muda totalmente

o caráter que tivera em outros momentos históricos. Agora suas principais características são a excepcionalidade e a provisoriedade, ou seja, o afastamento de uma criança do convívio familiar deve ser de caráter provisório e como última medida para a garantia do direito à proteção da criança e do adolescente, tendo-se sempre como objetivo, quando se julga possível, o retorno da criança acolhida à sua família de origem o mais breve prazo possível. Isso requer que, enquanto durar o acolhimento, sejam empreendidos esforços para manter os vínculos dos acolhidos com suas famílias e de apoiá-las para receber seus filhos de volta para exercerem de forma adequada as suas funções. A família de origem é o espaço privilegiado de cuidados com as crianças e adolescentes, tendo o Estado a responsabilidade de garantir que as famílias possam prover com dignidade as suas crianças, inclusive com a criação de políticas de assistência especial, se necessário. Porém nos casos em que esses vínculos não tiveram a possibilidade de serem reconstruídos, a criança e o adolescente que estavam à espera do retorno ao lar, passarão por um processo de Destituição do Poder Familiar (DPF), entrando para o quadro de adoção (IPEA, 2005).

Por fim, nesse breve relato historiográfico, não tínhamos a intenção de esgotar todas as discussões que permeiam a construção social, política e institucional da garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Antes de tudo, nos serve mais de memória e de chave de leitura para entendermos os processos históricos, que embora tenhamos alcançado importantes avanços, principalmente no marco legal, ainda

temos um longo caminho para trilhar até a total superação das marcas de desigualdade, subordinação e exclusão na construção das políticas públicas em nosso país, sobretudo, as que são voltadas para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, sendo necessário, para tanto, a plena efetivação dos direitos previstos nos documentos legais citados. E por ser a história mais que uma sucessão de fatos lineares, uma construção constante e dialética da realidade, é que se faz necessário pensar o passado, desejar o futuro e construir o presente.

Capítulo 2 – Perfil das Unidades Visitadas

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) preconiza, no artigo 86, que a política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, Distrito Federal e municípios. Dentre as linhas de ação dessa política de atendimento, destacamos as "políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que dele necessitem" (art. 87 II). Ainda segundo o ECA (art. 90), o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes é uma das ações que compõe a política de atendimento. Os serviços de acolhimento integram também os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O presente monitoramento das unidades de acolhimento institucional visitou 23 organizações que oferecem tal serviço em Fortaleza ou atendem prioritariamente crianças e adolescentes

de Fortaleza, alguns com suas sedes em municípios da Região Metropolitana. Vale salientar que a primeira grande dificuldade deste monitoramento foi conseguir a relação das entidades não governamentais[7] que realizam acolhimento institucional de crianças e adolescentes. A primeira listagem fornecida pelo Conselho Municipal de Crianças e Adolescentes (Comdica) nos parecia insegura, pois continha organizações que notoriamente não realizam esse tipo de serviço. A segunda listagem, fornecida pelo Centro de Apoio às Promotorias da Infância e Juventude (Caopij) era a mesma fornecida pelo Comdica. Solicitamos, por meio de ofício para o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e novamente para o Comdica, uma lista mais específica.

O CMAS nos respondeu afirmando ter três entidades de acolhimento institucional regularizadas junto ao conselho e outras duas em processo de análise. Dessas cinco instituições, quatro foram contempladas no presente monitoramento. Até o fechamento deste texto não tivemos retorno do Comdica. Desse modo, nosso trabalho se orientou pela primeira lista conseguida, excluindo-se as organizações que sabíamos previamente que não realizava acolhimento institucional.

Apesar de ter sido o caminho possível, reconhecemos que ele imprime limitações para esta análise, por termos constatado que algumas organizações visitadas não deveriam ser consideradas unidades de acolhimento institucional, pois realizam ações que não condizem com o previsto nos marcos

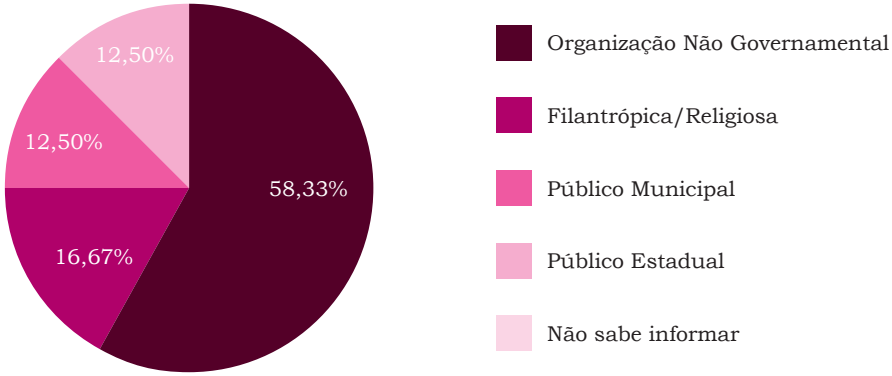
7 Só tivemos problemas em conseguir a lista das entidades não-governamentais, já que as estatais constam nos sites dos governos.

normativos vigentes[8]. No entanto, não podemos desconsiderá-las da análise, pois não sabemos se elas constam na listagem oferecida pelo conselho por uma razão de desorganização ou se de fato elas estão cadastradas no conselho como organizações que realizam esse serviço. Independente do motivo, já consideramos problemático o fato de um Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, organização de defesa de direito humanos de crianças e adolescente, preconizada pelo ECA, não conseguir acesso às informações sobre as organizações que oferecem acolhimento institucional em Fortaleza.

Tendo esclarecido os primeiros obstáculos ao desenvolvimento desta pesquisa, vamos à publicização de alguns dados sistematizados a partir das entrevistas realizadas nas 23 unidades visitadas.

2.1. Sobre a natureza dos programas de acolhimento institucional

Natureza do Programa de Acolhimento Institucional



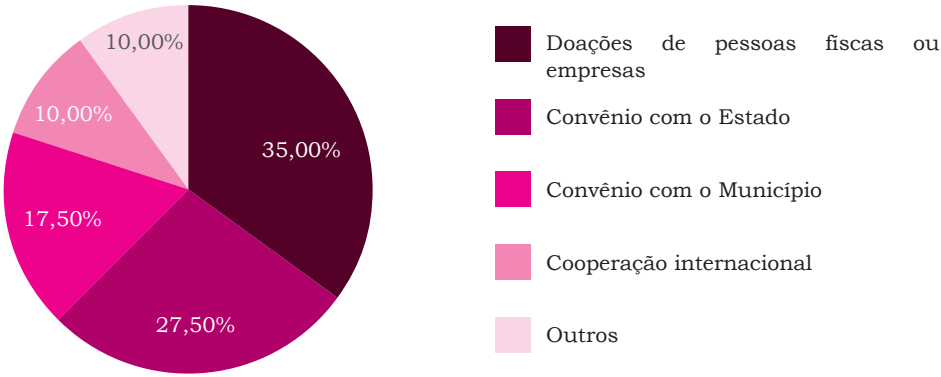
8 Resolução CNAS, Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

O gráfico acima[9] demonstra que a maior parte do serviço ofertado é realizado por organizações não governamentais e/ou filantrópica/religiosa. Sendo o poder público (municipal e estadual) responsável exclusivamente por apenas 25% desse tipo de atendimento. Por mais que os marcos normativos reconheçam a possibilidade das organizações não governamentais executarem essa política, nos preocupa a excessiva terceirização dessa política de proteção especial pelos poderes públicos, que mesmo conveniando com algumas organizações (como veremos adiante), se abstêm do papel de execução, fiscalização e coordenação do serviço. O Estado cada vez mais diminui a sua responsabilidade direta frente à realização dos direitos fundamentais, ampliando em contrapartida sua atuação na política de repressão. Além disso, a prática de conveniar a política com a iniciativa privada, especialmente quando não é bem gerida pela administração pública e integrada aos planos de execução da política, gera o desalinhamento de atuação entre as organizações, tendo em vista que cada uma das instituições define as estratégias e a metodologia para a execução da política, não existindo um parâmetro mínimo para a política de acolhimento institucional no Ceará.

9 As organizações podia responder a mais de um item, no entanto apenas uma respondeu que a natureza do seu programa era organização não-governamental e filantrópica/religiosa.

2.2. Fonte dos recursos

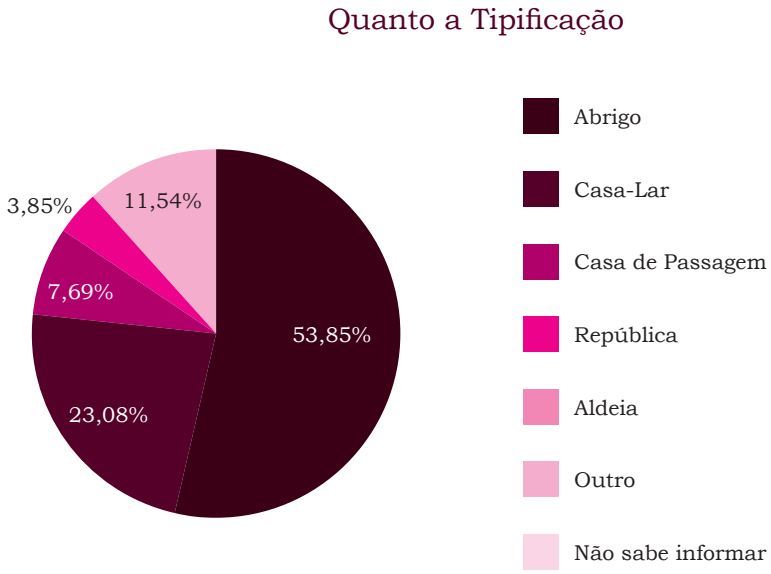
A Fonte dos Recursos do Programa de Acolhimento Institucional



Assim como destacamos no tópico anterior, é possível perceber que a maior parte das unidades de acolhimento institucional não são financiadas pelo poder público, sendo 55% financiadas pela cooperação internacional, doações de empresas e pessoas físicas e outras formas de sustentabilidade. Destaca-se também o grande percentual (35%) de organizações financiadas por doações de empresas e pessoas físicas. Vale salientar que as organizações que responderam a essa pergunta podiam assinalar mais de uma opção, existindo, portanto, organizações que têm as suas fontes de recurso variando desde o convênio com o poder público até doações[10].

10 As unidades que são exclusivamente geridas pela Prefeitura ou pelo Governo do Estado foram contabilizadas como convênio com o município ou convênio com o Estado. E obviamente estas tem como única fonte os recursos estatais.

2.3. Quanto a tipificação



As "Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes"[11] aborda os parâmetros de funcionamento desses serviços, dividindo em 4 diferentes tipos de serviço que podem ser ofertados: I) Abrigos Institucionais; II) Casas-lares; III) Famílias Acolhedoras, IV) Repúblicas e V) Casas de Passagem. O gráfico acima foi realizado a partir das repostas dos entrevistados. Houve, no entanto, bastante dificuldade nessas repostas, pois algumas organizações reponderam a mais de um tipo e, mesmo que nenhuma tenha respondido a opção "não sabe informar", ficou clara a dificuldade e o

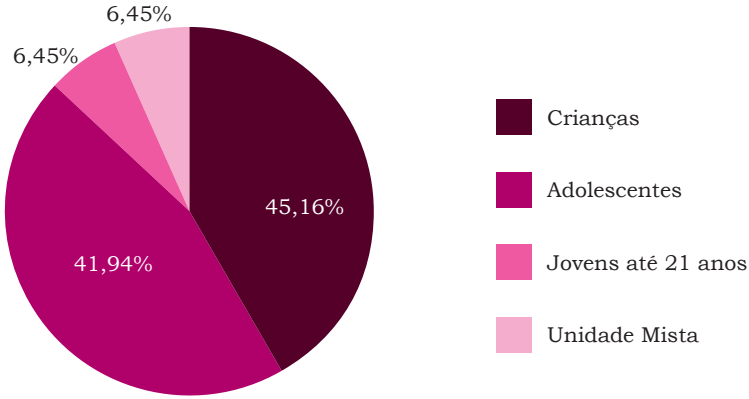
11 Resolução Conjunta CNAS e CONANDA, Nº 1, de 18 de junho de 2009.

desconhecimento dessa divisão dos serviços de acolhimento[12]. Isso aponta para a necessidade das organizações que realizam acolhimento institucional se apropriarem da legislação vigente.

2.4. Público Alvo

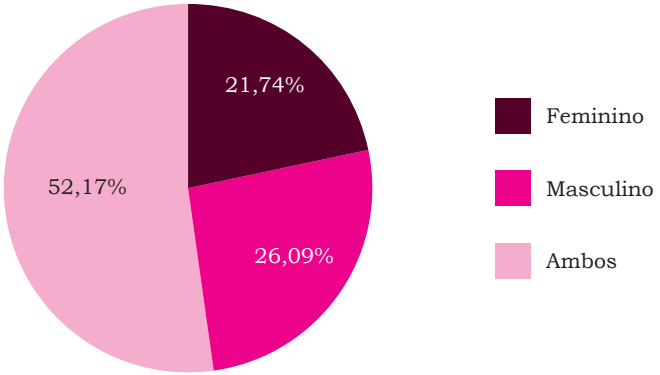
Quanto ao público-alvo da política, os dados apontam para certa homogeneidade de cobertura quanto aos parâmetros criança/ adolescente e sexo dos acolhidos. Tendo uma pequena variação no que tange ao atendimento de jovens que foram institucionalizados grande parte da sua infância e adolescência e ainda não conseguiram autonomia para se desvincular das instituições de acolhimento, mesmo não sendo mais adolescentes, portanto, permanecem nas instituições.

Público-alvo



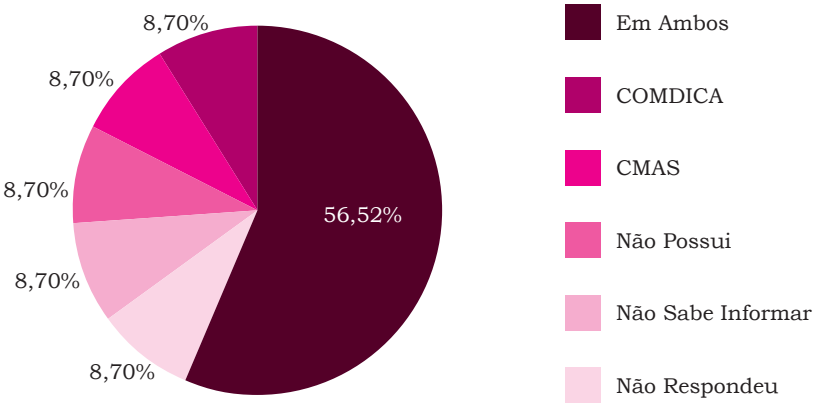
12 Estas dificuldades em responder foi relatada em vários diários de campo de diferentes pesquisadores.

Público-alvo (Variável Sexo)



2.5. Registro nos Conselhos

Registro nos Conselhos



O gráfico foi criado a partir das respostas dos entrevistados. Não podemos inferir sobre a veracidade das informações, no entanto, optamos pelo debate em torno desse tema. O Estatuto da Criança e do Adolescente deixa claro que as instituições de acolhimento institucional precisam manter

o cadastro atualizado no Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes e todas as informações quanto ao regime de atendimento e os programas por elas executados.

> § 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. (Art. 90 – ECA)

* * *

> As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade. (Art. 91 – ECA)

A resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tipifica o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes como um serviço socioassistencial. Desse modo, os marcos legais da política de assistência social passam também a afirmar a obrigatoriedade das organizações e entidades de assistência social serem registradas nos conselhos municipais de assistência. São organizações de assistência social:

> I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal,

> nos termos da Lei no 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e Resolução CNAS no 109, de 11 de novembro de 2009; (Art. 2º - Resolução 16/2010 - CNAS)

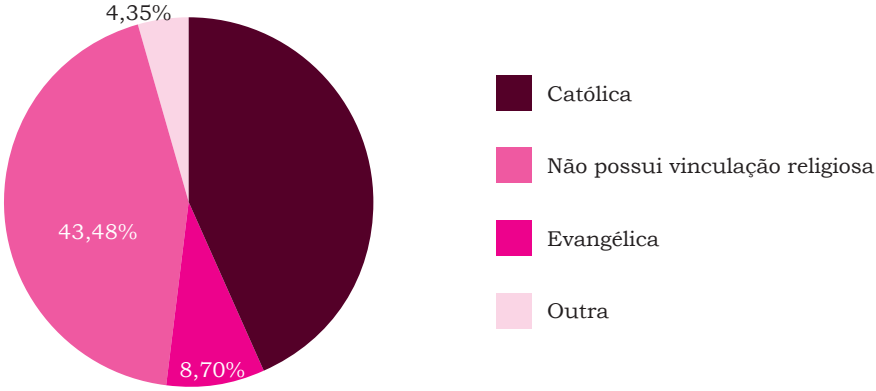
> O funcionamento das entidades e organizações de assistência socialdepende de prévia inscrição no respectivo Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal, conforme o caso. (Art. 4 - Resolução 16/2010 - CNAS)

> Somente poderão executar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais as entidades e organizações inscritas de acordo com o art. 4º. (Art. 5 - Resolução 16/2010 - CNAS)

Além da constatação de que algumas organizações possuem registros somente em um dos conselhos (da criança ou da assistência social); em nenhum dos conselhos ou não saber informar, nos preocupou também a dificuldade e desconhecimento da legislação por parte de algumas organizações, mesmo entre aquelas que responderam ter registro nos dois conselhos.

2.6. Vinculação Religiosa

Vinculação/Orientação Religiosa da Unidade



Mais da metade das instituições entrevistadas (56,52%) afirmam ter uma vinculação/orientação religiosa. Foi afirmado, no entanto, em sua maioria, que essa vinculação não consiste em uma obrigação dos acolhidos em adesão à religião da qual a organização mantém vínculo. O artigo 16 do ECA assegura a toda criança e adolescente o direito à liberdade de crença e culto religioso. Alguns discursos de cunho religioso, no entanto, foram percebidos como forma de disciplinamento dos adolescentes acolhidos, bem como o horário da "reza" integrar a rotina das crianças e adolescentes. "Nenhuma criança ou adolescente deverá ser incentivado ou persuadido a mudar sua orientação religiosa enquanto estiver sob cuidados em serviços de acolhimento"[13], bem como, tem o direito de "não participar

13 Projeto de Direitos das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças, p. 157 (2009). In:

de atos religiosos e recusar instrução ou orientação religiosa que não lhe seja significativa”[14].

Essa constatação nos remete às instituições reformadoras do início do século no Brasil e as Casas de Misericórdia (ligadas à igreja católica) que assumiam essa tarefa numa perspectiva assistencialista e da caridade e não como uma política pública pautada na concretização dos direitos infanto-juvenis.

Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. 2ª Edição. CNAS/CONANDA: Brasília, 2009.

14 Idem.

Capítulo 3 – Do cotidiano dos atendimentos

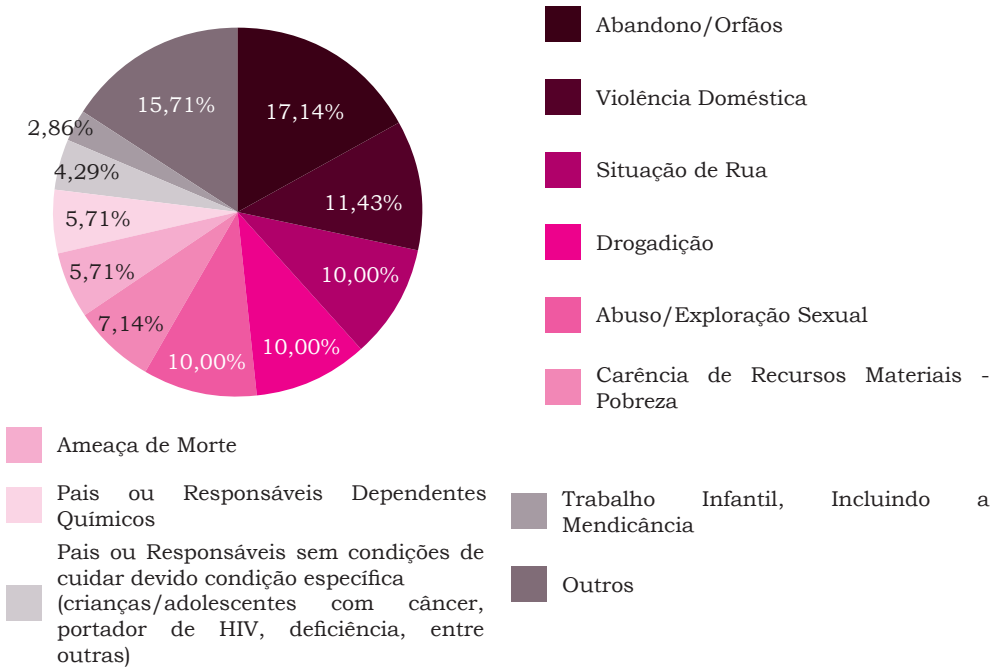
A resolução conjunta nº 1 CNAS/CONANDA de junho de 2009 rege as orientações técnicas para serviços de acolhimento a crianças e adolescentes. O referido documento traz uma série de orientações metodológicas afinadas com os marcos normativos vigentes sobre os direitos de crianças e adolescentes e sobre a política de assistência social, no sentido de orientar os executores da política sobre a prática cotidiana dos serviços oferecidos as crianças e adolescentes que estão acolhidas institucionalmente.

Por mais que desejemos ter um "raio x" do cotidiano das instituições que realizam acolhimento institucional hoje em Fortaleza, a nossa pesquisa não se propôs a isto, pois exigiria uma metodologia mais qualitativa e um tempo de imersão maior no interior das unidades visitadas. No entanto, durante as visitas e entrevistas, chegamos a alguns dados e impressões relevantes do dia a dia desses espaços, que são importantes

socializá-los para fomentar um debate sobre as práticas institucionais presentes na política de acolhimento, bem como avançarmos rumo à efetivação dos direitos infanto-juvenis.

3.1. Do Ingresso da criança e adolescente as organizações de acolhimento institucional

A maioria dos entrevistados afirma que o ingresso se dá por decisão/encaminhamento judicial. Alguns casos, principalmente sob demandas de emergência, vêm a partir do conselho tutelar. Há ainda relatos de casos, também sob acolhimento de emergência, de encaminhamentos feitos por hospitais, CREAS, CRAS e outras instituições que trabalham com crianças e adolescentes. As informações são de que esses casos de acolhimento de urgência (efetivados pelos atores do sistema de garantia de direitos que tem o papel de realizar o primeiro atendimento e acolher e encaminhar denúncias) são comunicados o mais rápido possível ao juiz. A maioria das organizações adota uma espécie de triagem para avaliar se o perfil das crianças e dos adolescentes é realmente o indicado para o acolhimento institucional. Constata-se que os motivos do ingresso são bastante variados, como é possível visualizar no gráfico abaixo:



Notem que parte dos motivos declarados para o acolhimento institucional não é considerado adequado para o ingresso nessa política, e sim é foco de outras políticas públicas, como os casos de crianças e adolescentes em situação de drogadição ou pobreza, por exemplo. Sobre as medidas de proteção, o Estatuto da Criança e do Adolescente é claro: devem ser aplicadas quando os direitos forem ameaçados ou violados: I) por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; e III) em razão de sua conduta (Art. 98 – ECA).

Dentre as nove possíveis medidas de proteção, aquelas que implicam o afastamento da criança e do adolescente da sua família – tais como acolhimento institucional e inclusão

em programa de acolhimento familiar – só serão aplicadas em último caso, utilizáveis como forma de transição para a reintegração familiar. Elas possuem caráter provisório e excepcional (Art. 89, § 1o – ECA).

Em se tratando da situação de pobreza mais especificamente, o ECA representou uma grande mudança de paradigma no que se refere ao afastamento das crianças e dos adolescentes de suas famílias. O art. 23 afirma que "a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar", devendo esta ser incluída em programas oficiais de auxílio (parágrafo único). Voltaremos ainda a essa discussão no tópico reservado à "exclusividade dos atendimentos e atendimentos irregulares".

O acolhimento deve ser tratado como medida excepcional e provisória, reforçando o direito à convivência familiar e comunitária, reforçado e incluído no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei 12.010, o que modificou o artigo 101, ficando com esta redação:

> Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:
>
> § 1o O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

3.2. Plano Individual de Atendimento – PIA

O Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza que, imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um Plano Individual de Atendimento - PIA (Art. 101, § 4º – ECA). Inquiridos sobre o desenvolvimento do PIA, 78,26% das entidades responderam que o realizam.

O ECA afirma ainda que o plano individual de atendimento será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável (Art. 101, § 5º – ECA). Quando questionamos sobre a participação das crianças e dos adolescentes na elaboração desse plano, percebemos muitas inconsistências sobre a real realização do PIA nas unidades de acolhimento, como estas perguntas não ocorreram de forma sequencial, muitos entrevistados tiveram dificuldade de responder, não conseguindo entender o que seria verdadeiramente o PIA. Entre os que responderam, a maioria dizia que as crianças e os adolescentes não participam da elaboração do Plano.

De acordo com as orientações técnicas do CONANDA e do CMAS, o Plano de Atendimento tem como objetivo:

> Orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, visando à superação das situações que ensejaram a aplicação da medida. Deve basear-se em um levantamento das particularidades, potencialidades e necessidades específicas de cada caso e delinear estratégias para o seu atendimento. Tal levantamento constitui um estudo da situação que deve contemplar, dentre outros aspectos: Motivos que levaram ao acolhimento e se já esteve

acolhido neste ou em outro serviço anteriormente, dentre outros; Configuração e dinâmica familiar, relacionamentos afetivos na família nuclear e extensa, período do ciclo de vida familiar, dificuldades e potencialidades da família no exercício de seu papel. Condições sócio-econômicas, acesso a recursos, informações e serviços das diversas políticas públicas; Demandas específicas da criança, do adolescente e de sua família que requeiram encaminhamentos imediatos para a rede (sofrimento psíquico, abuso ou dependência de álcool e outras drogas, etc.), bem como potencialidades que possam ser estimuladas e desenvolvidas; Rede de relacionamentos sociais e vínculos institucionais da criança, do adolescente e da família, composta por pessoas significativas30 na comunidade, colegas, grupos de pertencimento, atividades coletivas que freqüentam na comunidade, escola, instituições religiosas, etc.; Violência e outras formas de violação de direitos na família, seus significados e possível transgeracionalidade31; Significado do afastamento do convívio e do serviço de acolhimento para a criança, o adolescente e a família;

A partir deste levantamento inicial devem ser definidas estratégias de atuação que contribuam para a superação dos motivos que levaram ao acolhimento. Tais estratégias devem primar pelo fortalecimento dos recursos e das potencialidades da família (nuclear ou extensa), da criança, do adolescente, da comunidade e da rede local, a fim de possibilitar o desenvolvimento de um trabalho que possa conduzir a soluções de caráter mais definitivo, como a reintegração familiar, a colocação sob cuidados de pessoa significativa da comunidade ou, quando essa se mostrar a alternativa que melhor atenda ao superior interesse da criança e do adolescente, o encaminhamento para adoção. Quando se tratar de adolescente com idade próxima à maioridade com remotas perspectivas de colocação em família substituta devem ser viabilizadas ações destinadas à preparação para a vida autônoma.

Além disso, percebemos que a participação da criança

em acolhimento na elaboração do PIA não é uma realidade para a maioria das unidades visitadas. Ainda de acordo com as orientações dos Conselhos:

> A elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar deve envolver uma escuta qualificada da criança, do adolescente e de sua família, bem como de pessoas que lhes sejam significativas em seu convívio, de modo a compreender a dinâmica familiar e as relações estabelecidas com o contexto. É necessário que a criança, o adolescente e as famílias tenham papel ativo nesse processo e possam, junto aos técnicos e demais integrantes da rede, pensar nos caminhos possíveis para a superação das situações de risco e de violação de direitos, participando da definição dos encaminhamentos, intervenções e procedimentos que possam contribuir para o atendimento de suas demandas. Também devem ser ouvidos outros profissionais que porventura estejam atendendo ou tenham atendido a criança, o adolescente ou a família, como nos casos de acompanhamento por equipes de saúde mental, de outros serviços da rede socioassistencial e da escola, dentre outros.

A participação da criança e do adolescente nas definições que lhe dizem respeito deve ser tratada como direito e não como uma compreensão metodológica de uma ou de outra unidade de acolhimento.

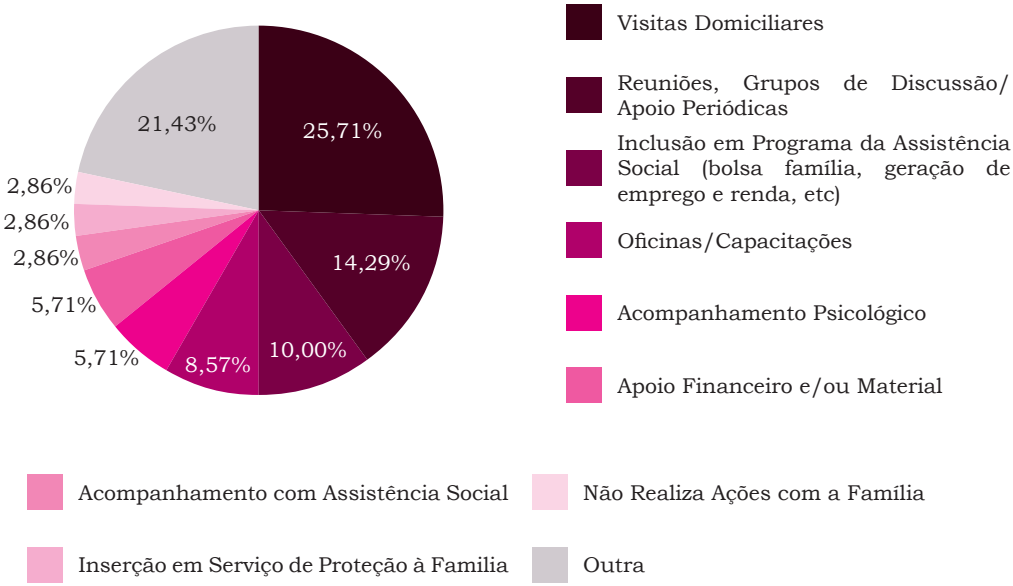
3.3. Relação com as famílias

No que diz respeito à relação com as famílias, em todas as entrevistas foram relatados que as unidades têm se esforçado para aproximar, nos casos em que é possível, o contato dos acolhidos com suas famílias, inclusive com buscas à família ampliada. Apenas 2% das respostas fizeram referência a

nenhuma forma de trabalho com as famílias[15]. Como em muitas unidades, a razão do acolhimento se deve à ameaça de morte na comunidade ou/e ao uso de drogas, por exemplo, o contato (vínculo) com a família não foi "quebrado". No entanto, em razão da situação de vulnerabilidade e da falta de políticas como as de proteção ao adolescente ameaçado de morte e de atendimento às questões de drogadição, essa relação é distanciada. Nesse sentido, o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes é violado, já que são abrigados quando não necessitariam dessa política, mas de outras.

Das principais ações desenvolvidas de acompanhamento

Como é a Relação com a Família, Existe algum Trabalho, AcompanhamentoEspecífico



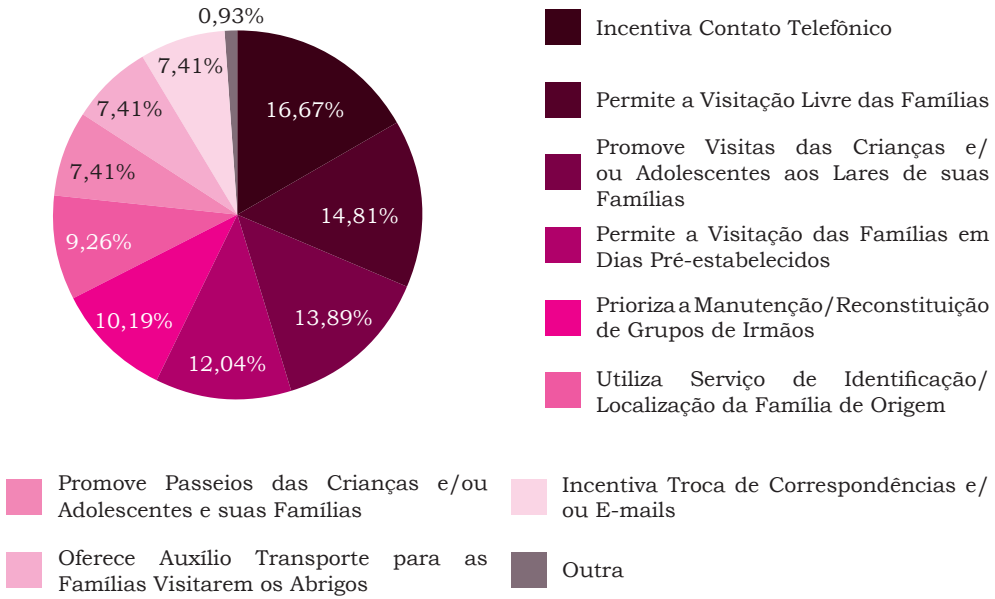
15 As entrevistadas podiam responder mais de uma opção.

específico, destacamos:

As visitas domiciliares e o acompanhamento com assistente social são as ações mais realizadas pelas unidades de acolhimento institucional no sentido de fortalecer as famílias. Algumas instituições também realizam reuniões e grupos de discussão/apoio de forma periódica. No entanto, apenas 34,7% desenvolvem mais do que três ações de acompanhamento às famílias. Ações importantes, como a inclusão em programas da assistência social e inserção em serviços de proteção à família, ainda são pouco realizadas.

Além das ações de acompanhamento, foram relatadas também ações de incentivo à convivência familiar e comunitária,

Ações Realizadas pelo Programa de Acolhimento para Incentivar a Convivência Familiar



como podemos visualizar a seguir:

Quanto às ações realizadas para incentivar a convivência familiar, destacam-se o contato telefônico e a visitação livre das famílias. Poucas instituições oferecem auxílio-transporte para viabilizar essas visitas ou realizam passeios das crianças e seus familiares para possibilitar uma aproximação e um fortalecimento dos vínculos.

Foram relatadas dificuldades com relação ao convívio das crianças e adolescentes vindos do interior do Estado com suas famílias. A maioria das instituições não consegue realizar um trabalho com essas famílias, sendo praticamente inexistente o contato com elas, o que inviabiliza a restauração dos vínculos. Outra questão apontada é o fato de que as visitas das crianças aos lares de suas famílias só podem ocorrer mediante autorização judicial, o que, muitas vezes, não é dado em tempo hábil.

Isso reforça a necessidade de abrigos próximos do local de moradia das famílias, pois muitas crianças e adolescentes que moram no interior são deslocadas para Fortaleza, o que vitimiza duplamente aqueles que necessitam de proteção.

De acordo com o guia de orientações técnicas, as crianças e adolescentes não podem se distanciar excessivamente da realidade de origem, pois enfraquece os laços e dificulta o retorno ou mesmo impossibilita que a medida seja de fato provisória. Os governos municipais devem pensar outras formas de acolhimento que não só a tradicional institucionalização em aparelhos. Outras modalidades são as famílias acolhedoras e as casas lares.

3.4. Normas, planos pedagógico e regimentos que orientem o cotidiano da ação profissional

As orientações técnicas (Resolução nº 1, CNAS/CONANDA, 2009) defendem que, para garantir o atendimento adequado às crianças e aos adolescentes, os serviços de atendimento devem construir Projetos Político-Pedagógicos (PPP) orientadores do funcionamento do serviço como um todo, tanto no que se refere ao funcionamento interno, como no relacionamento com os mais variados atores (rede local de atendimento, famílias e comunidade). Apesar de não estabelecer um modelo padrão para o PPP, uma vez que defende que as unidades de acolhimento criem coletivamente seus planos, as "orientações técnicas" listam alguns tópicos relevantes à elaboração dos mesmos, tais como: valores do serviço de acolhimento; organograma e quadro de pessoal; monitoramento e avaliação do atendimento e regras de convivência, dentre outros. Das 23 unidades visitadas, apenas uma afirmou ter Plano Político-Pedagógico.

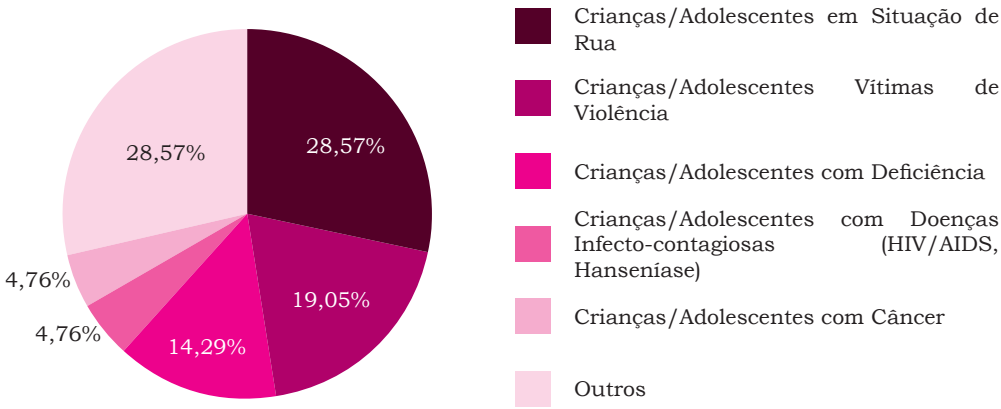
Questionados sobre a existência de código de ética ou referencial legal que oriente as atividades dos profissionais, duas (2) instituições afirmaram não ter nenhum referencial; quatro (4) afirmaram ter algum referencial, mas não de forma escrita; uma (1) fez referência à Lei de Adoção; quatro (4) fez referência ao ECA; oito (8) têm regimento interno e outras listaram formas diferentes de acompanhar a atuação dos profissionais, tais como reuniões, conversas, debates internos e etc. Vale salientar que, na pergunta, o entrevistado podia falar livremente e em algumas instituições foi relatado ter mais

de uma referência. A maioria das instituições assinala que seus profissionais conhecem a legislação vigente acerca do acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Apenas quatro (4) relataram fragilidades quanto a esse conhecimento.

3.5. Das exclusividades do atendimento e dos atendimentos irregulares

Segundo as "Orientações Técnicas" (Resolução nº 1, CNAS/CONANDA, 2009), devem ser combatidas quaisquer formas de discriminação às crianças e aos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento e às famílias de origem, baseadas em condição socioeconômica, arranjo familiar, etnia, religião, gênero, orientação sexual ou, ainda, por serem pessoas com necessidades especiais em decorrência de deficiência física ou mental, que vivem com HIV/AIDS ou outras necessidades especificas de saúde. O documento acima citado também orienta que o Projeto Político Pedagógico dos serviços de acolhimento crie estratégias diferenciadas para o atendimento das demandas especificas, mediante acompanhamento de profissionais especializados. Perguntamos aos entrevistados se as unidades de acolhimento oferecem algum tipo de exclusividade quanto ao seu atendimento. 52,17% afirmaram que suas instituições atendem exclusivamente a determinado público de crianças e adolescentes. Podemos visualizar os principais tipos de atendimento abaixo:

Atendimento Exclusivo de



Além dos atendimentos listados no gráfico, algumas organizações relataram ter um perfil de atendimento, recebendo exclusivamente, por exemplo, adolescentes grávidas ou adolescentes egressos do sistema socioeducativo. Essas práticas de criação de instituições totais, cada vez mais seletas, específicas para determinados grupos, seguem na contramão do movimento da sociedade, que tem criado novas legislações e práticas guiadas por valores de inclusão social. Assim tem sido com a reforma psiquiátrica, que defende a desinstitucionalização das pessoas com transtornos mentais, apontando o tratamento ambulatorial, sem a necessidade de internação para o acompanhamento da saúde dos usuários. Do mesmo modo, no trato aos adolescentes autores de atos infracionais, em que as medidas socioeducativas em meio aberto tem sido apresentadas como alternativas ao encarceramento juvenil. No campo da educação, a inclusão nas escolas regulares em detrimento da educação dita “especial” já vem avançando e pautando que as pessoas com deficiência podem e devem estudar junto com

aquelas ditas “sem deficiência”. Por que então colocar crianças e adolescentes que, por situações diversas de violência, já precisaram se afastar do convívio familiar e comunitário em espaços tão específicos e praticamente sem a convivência com a diversidade social? Além disso, não pode ser fortalecida a ideia de que as crianças devem ser afastadas do convívio familiar e comunitário em razão de deficiência ou doenças infecto-contagiosas. O Estado deve promover políticas que auxiliem as famílias para a manutenção dos vínculos com as crianças e os adolescentes em qualquer situação e que consigam, com o auxílio do Estado, promover o bem estar delas e incluí-las na família e na comunidade.

Um dos exemplos se refere à situação das crianças e adolescentes com deficiência. Sete das 23 organizações visitadas declararam não receber pessoas com deficiência. Alegam não recebê-los por não se tratar do perfil dos seus acolhidos ou por não ter estrutura física adequada, como rampas, por exemplo. Mesmo aquelas que declararam já ter recebido ou que recebem crianças e adolescentes com deficiência apontam o ADOC como a principal referência no acolhimento de crianças e adolescentes com deficiência, sendo lembrado por muitos dos entrevistados e julgado como o espaço ideal para esse perfil de acolhido.

Outra questão que nos preocupa é o percentual de crianças e adolescentes acolhidos por situação de drogadição: 10% dos motivos apresentados para o ingresso no acolhimento institucional fazem referência a isso. A política ideal é a de saúde pública, não sendo o acolhimento institucional adequado a essa situação. Os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS Infantil

e de Álcool e Outras Drogas – AD são espaços específicos de saúde que realizam este tipo de acompanhamento. Além disso, em casos mais sérios de dependência química, essas unidades não teriam condições de realizar o acompanhamento, pois a situação necessita de acompanhamento médico e estrutura hospitalar, em procedimentos de emergência, por exemplo. Exige-se também equipe multidisciplinar especifica para o acompanhamento de saúde e tratamento de desintoxicação. Caso seja necessária a internação de alguma criança ou adolescente por uso de drogas, isso deve ser uma demanda médica e, insistimos, eles/as devem ser acompanhados/as em estabelecimentos de saúde. Em hipótese alguma devem ser aceitos em acolhimento institucional crianças e adolescentes que tenham como única justificativa[16] para o acolhimento a situação de drogadição.

Outro ponto em que se faz necessária a reflexão é a questão das crianças e dos adolescentes ameaçados de morte. Dada a violência crescente, principalmente nas regiões urbanas, tem crescido também a demanda por uma política voltada ao atendimento dessa situação. Na falta de uma política adequada, as unidades de acolhimento têm sido usadas para garantir a segurança dessas pessoas, sendo 5,11% dos motivos para o acolhimento institucional. No entanto, isso se constitui numa prática de risco não só para as crianças e os adolescentes ameaçados, mas também para os outros acolhidos e para a

16 Colocamos como única justificativas, pois as situações de vulnerabilidade das quais as crianças e adolescentes estão inseridas não são estanques. É comum que estas situações se somem, como por exemplo uma situação de abuso sexual e o uso abusivo de drogas.

equipe técnica. “As orientações técnicas” (Resolução nº 1, CNAS/CONANDA, 2009) recomendam a criação de programa específico de proteção, tal como o PPCAM – Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Dessa forma, assegura-se a proteção adequada, sendo efetuada a partir da retirada da criança ou do adolescente ameaçado de morte do local de risco, preferencialmente com seus familiares, e inserindo-os em uma comunidade segura.

Por fim, faz-se necessário destacar a negação de atendimento. Assim como há organizações que só atendem a determinados perfis de crianças e adolescentes, há outras que dizem atender diversos públicos, recusando atendimento a determinados perfis. Onze das 23 instituições entrevistadas declararam pelo menos uma situação em que não receberam a criança e/ou o adolescente. Entre os principais motivos, destacamos: deficiência mental, deficiência física/cadeirantes, situação de drogadicção, doenças contagiosas (catapora), egressos do sistema socioeducativo, grávidas. No entanto, os principais motivos são deficiência e drogadicção.

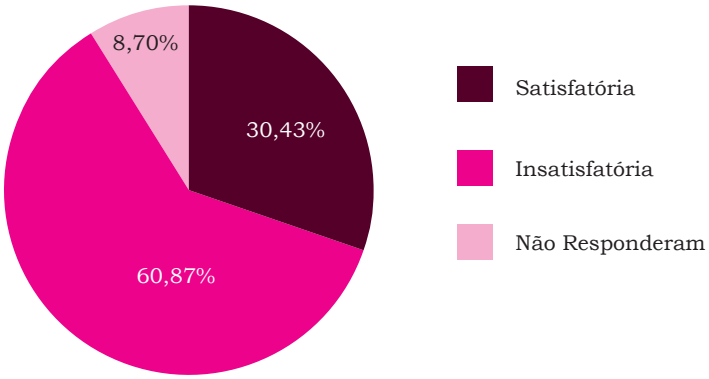
Capítulo 4 – Articulação Institucional e Interface com as políticas públicas

A política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes se dá de forma articulada com as organizações governamentais e não governamentais da maneira como preconiza o ECA no art. 86, sendo os serviços de acolhimento institucional integrantes do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, tendo interface tanto com os outros serviços socioassistenciais, quanto com os órgãos que compõe o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, a articulação e a capacidade de trabalhar em uma rede se faz primordial para efetivação dos direitos infanto-juvenis. Dessa forma, a atuação dos serviços de acolhimento institucional deve basear-se no principio da incompletude institucional, não devendo assim oferecer ações que sejam competência de outros serviços. (Resolução nº 1, CNAS/CONANDA, 2009)

Atender ao principio da incompletude institucional ainda tem sido um desafio para as unidades de acolhimento

institucional. Primeiro devido a uma cultura de isolamento dos acolhidos, herança histórica da forma como esta política se desenvolveu no Brasil, parte-se do pressuposto que é preciso dar conta de todas as necessidades das crianças e adolescentes dentro do equipamento de acolhimento. Segundo, as dificuldades próprias de todas as políticas públicas de oferecerem serviços de qualidade, principalmente devido aos interesses dos governantes que geralmente não focam sua ação na efetivação dos direitos da população, reforçam a necessidade de se oferecer dentro das unidades de acolhimento serviços em que a responsabilidade pertence a outras políticas públicas. Indagados sobre o grau de satisfação quanto a retaguarda das politicas públicas, a maioria das organizações visitadas responderam que é insatisfatória, com 60,87% das respostas.

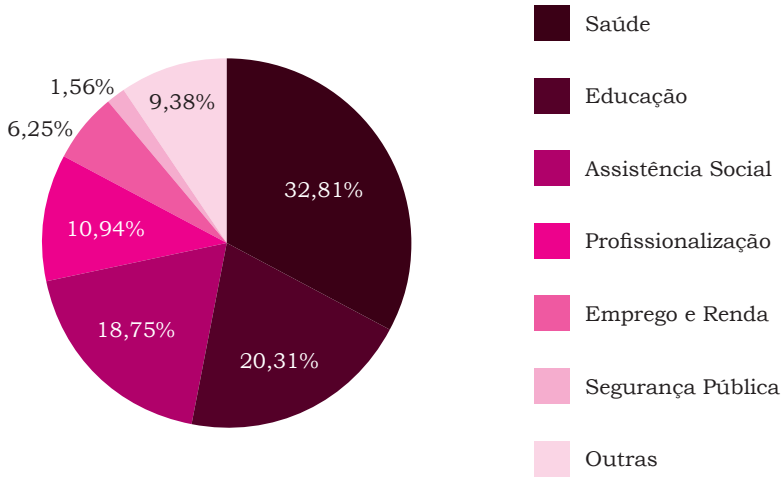
A Retaguarda das Políticas Públicas É



Sobre as principais políticas demandadas, destacam-se a política de saúde com 32,81%, educação com 20,31% e

assistência social com 18,75%.

Políticas Públicas Mais Demandadas pela Instituição/Entidade



Nas dificuldades encontradas em relação a saúde, destacam-se o atendimento de consultas eletivas e realização de exames. Bem como o acompanhamento de criança e adolescentes em situação de drogadição e com transtornos mentais. Muitas organizações relataram ter médicos na sua equipe ou conseguem parcerias para realizar atendimento médico dentro da entidade.

No que tange o direito à educação, as instituições afirmam que a maioria dos(as) acolhidos estão matriculados, a maioria em escola regular pública. Mas há relatos de escolas particulares via apadrinhamento, de matricula em escolas especiais para pessoas com deficiência, bem como, de escolas que funcionam dentro da própria instituição. 10 instituições tem pelo menos 1

acolhido que não está matriculado, entre os motivos apontados estão: rotatividade dos acolhidos e que não dá tempo efetivar a matricula; burocracia da documentação; problemas no que se refere a aceitação das escolas com esse perfil de estudante e problemas relacionados ao uso de drogas por parte do acolhido. Sobre a aceitação por parte das escolas, há relatos que narram existir uma certa indução destes adolescentes para matrícula na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação a modalidade EJA deve ser uma faculdade do estudantes, conforme está estabelecido em seu artigo 37

> Da Educação de Jovens e Adultos
>
> Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.
>
> § 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.
>
> § 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.
>
> § 3o A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Perguntamos as organizações com quais instituições se relacionam com maior intensidade e foram destacados o Juizado da Infância e Juventude com 27,59% e o Conselho

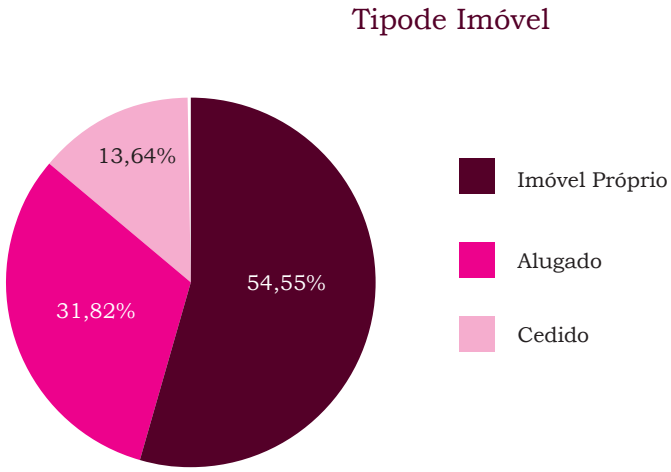
Tutelar com 20,69%. Algumas informaram que já foi bem mais distante esta relação.

Sobre a relação com a Justiça da Infância e Juventude, foi bem avaliada, a maioria das instituições não relatam problemas ou dificuldades. As que relataram críticas, queixam-se da burocracia e morosidade de alguns procedimentos.

Já em relação ao Conselho Tutelar, as opiniões são divididas: 3 instituições afirmam praticamente não ter relação com o CT. 9 apresentam muitas críticas, dizem que os CT só as procuram para fazer o acolhimento e depois não acompanham o caso, a morosidade nos procedimentos, reclamam da falta de retorno e mesmo de atendimento quando as instituições os demandam. 6 relatam que a relação é boa. 1 afirma que o atendimento depende do conselheiro. 4 preferiram não avaliar.

Capítulo 5 – Sobre as Questões Estruturais

5.1. Tipo de Imóvel e Localização



Como podemos visualizar no gráfico acima, a maioria das unidades que realizam acolhimento institucional tem sedes próprias (54,55%). Ainda é elevado, no entanto, o número de

unidades com sedes alugadas (31,82%). A grande maioria (86,36%) das unidades está localizada em áreas residenciais.

5.2. Dos equipamentos

A maioria das unidades relata a existência de equipamentos comuns, de uso contínuo em suas sedes. A maior parte (86,36%) afirma ter pelo menos um computador com impressora e 77,27% têm acesso à internet; 85,71% possuem aparelho de fax; 77,22% aparelho de som; 90,09% aparelho de DVD e 100% afirmam ter televisão[17].

Quase a totalidade (90%) das instituições afirma ter carro para transporte de crianças e adolescentes e desenvolvimento das demais atividades. Foram relatados, no entanto, diversos problemas, entre eles o limite de uso de combustível, carro dividido para mais de uma instituição e até mesmo a insuficiência por se ter apenas um transporte, tendo em vista o tamanho da demanda.

5.3. Capacidade

A maioria das instituições não está acima de sua capacidade declarada[18], e quando estão, tem, no máximo, oito pessoas a mais. Muitas, inclusive, estão subutilizadas. Oito instituições, no entanto, estão com mais de 20 crianças e

17 Para este cálculo percentual foram consideradas apenas as repostas válidas. Algumas insituições deixaram de responder a alguns intens.

18 Usamos o termo capacidade declarada por não podermos afirmar com certeza a capacidade real, com estrutura adequada de acordo com os marcos vigentes. Em algumas situações vivenciamos o entrevistado declarar, por exemplo, que a capacidade era para 15 acolhidos no entanto só havia 8 camas.

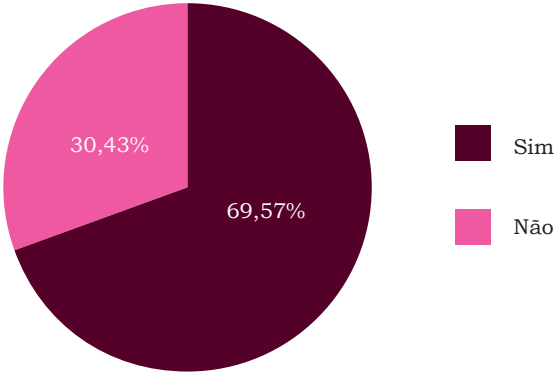
adolescentes por unidade e cinco delas encontram-se com um número muito acima do limite estabelecido, o que é incompatível com a política de acolhimento proposta pela resolução do Conanda e CNAS, como podemos ver a seguir:

Instituição	Capacidade declarada	Número de acolhidos no dia da visita
1	75	80
2	15	15
3	16	18
4	100	94
5	15	7
6	21	29
7	20	16
8	16	12
9	12	8
10	60	37
11	40	28
12	12	7
13	25	25
14	20	16
15	72	43
16	15	8
17	15	11
18	15	11
19	650	545
20	12	14
21	20	7
22	20	1
23	12	3

As instituições afirmam ainda que é raro ter acolhidos acima da capacidade, mas quando isso ocorre elas tentam mobilizar a rede de atendimento para que o acolhido fique em outra instituição que não esteja com a sua capacidade máxima comprometida. Somente se isso não for possível, é que a criança ou o adolescente fica mesmo sem ter condição de acolhê-los.

A Resolução Conjunta CNAS e Conanda, nº1, de 18 de junho de 2009 (Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes) determina que o número máximo de usuários por equipamento deve ser de 20 crianças e adolescentes. Vemos que a maioria das unidades tem a capacidade declarada em conformidade com tal determinação, algumas, porém, têm um número muito acima do adequado, o que compromete a qualidade do trabalho desenvolvido pela instituição.

Instituições adequadas quanto ao número de profissionais por crianças



5.4. Equipe profissional

A maioria (69,57%) das unidades de acolhimento institucional não está adequada em relação à equipe profissional mínima exigida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (Resolução nº.130, de 2005 do CNAS). A norma determina que para cada 20 crianças/adolescentes tenha-se, no mínimo, um coordenador, uma equipe técnica com pelo menos dois profissionais (assistente social e psicólogo), dois educadores por turno e, ainda, dois auxiliares de educador por turno. A categoria profissional de auxiliar de educador só foi encontrada em duas unidades. Contamos como adequada, no entanto, as unidades que tinham um número de educadores superior ao exigido, compensando a ausência dessa última categoria.

Ainda são muitas as unidades que não estão adequadas quanto à equipe profissional. Os maiores problemas estão relacionados à equipe técnica, normalmente, tem assistente social, mas não tem psicólogo contratado. Além disso, as unidades com um número elevado de crianças/adolescentes (acima de 20), em sua maioria, não aumentam o número de profissionais de forma proporcional ao número de crianças, funcionando completamente fora dos parâmetros exigidos pela norma, tanto em razão do número de crianças e adolescentes por unidade quanto pelo número de profissionais realizando o atendimento.

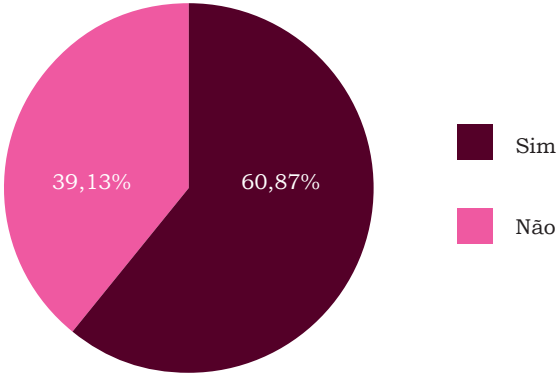
5.5. Quanto à necessidade de reparos na estrutura física

Uma unidade estava em reforma na data da visita e pelo

menos 17 instituições precisam de reformas, de acordo com a avaliação dos coordenadores. Aproximadamente três dessas unidades são questões ligadas à acessibilidade de pessoas com deficiência, as demais são problemas de várias ordens, desde a acessibilidade até reforma de banheiros, pintura, revisão da parte elétrica e hidráulica. Quanto à acessibilidade, vale destacar o percentual alarmante: 82,61% não tem acessibilidade para pessoas com deficiência.

Algumas instituições tinham a estrutura bastante precária, sendo considerada por nossa equipe inadequada para o desenvolvimento das atividades.

Instalações São Adequadas para o Desenvolvimento das Atividades



Outra questão que merece nossa reflexão é sobre o espaço para os acolhidos guardarem seus objetos pessoais: 31,81% ainda não tem tal espaço.

5.6. Dificuldades enfrentadas

Muitas queixas relatadas tratam, por exemplo, da falta de recursos financeiros para questões emergenciais, como uma reserva de contingências que fica "de prontidão" para emergências; problemas quanto aos recursos humanos, desde falta de pessoal até capacitação especializada; a questão do transporte para viabilizar o trabalho foi apontada por boa parte das instituições; atrasos de salários e questões ligadas às estruturas prediais também foram relatadas. Pelo menos quatro instituições afirmaram já ter parado suas atividades por algum tempo devido à questões estruturais, principalmente, problemas nas instalações físicas, atrasos de salários de seus trabalhadores e escassez de alimentação para os acolhidos. Por fim, foi listada também a dificuldade de trabalhar com adolescentes em situação de drogadição.

Considerações Finais

Reconhecido os avanços já alcançados, advindos da mudança de paradigma das novas legislações voltadas à infância e adolescência, primordialmente a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, constatamos que a política de acolhimento institucional em Fortaleza ainda enfrenta desafios no que diz respeito às exigências legais.

Durante muito tempo na história brasileira, diante de situações de pobreza, vulnerabilidade ou risco, utilizou-se como primeira medida o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar. O ECA vem romper com essa prática e estabelece o caráter excepcional e provisório dessa medida de proteção e determina, ainda, que a pobreza não pode constituir motivo suficiente para o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar. A partir do monitoramento, no entanto, foi possível perceber que essa prática ainda está presente, sendo a medida, algumas vezes, aplicada de forma inadequada, em

situações que demandariam outras políticas. O que nos faz refletir que para repensar as demandas e encaminhamentos da política de acolhimento institucional é primordial pensar toda a rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes.

O ECA estabelece o prazo máximo de dois anos para o acolhimento institucional, podendo este, em casos excepcionais, ser prolongado. Existem vários casos de crianças que somente saem da instituição após seus 18 anos, ou até, por razões específicas, ficam por mais tempo. Isso ocorre, muitas vezes, pela incapacidade das unidades de realizarem um trabalho sistemático com as famílias, com vistas ao seu fortalecimento e autonomia, superando os motivos que ensejaram o acolhimento e possibilitando que elas retomem os cuidados com as crianças. No caso de esgotadas as possibilidades de restauração dos vínculos, a morosidade da Justiça em processar ações de Destituição do Poder Familiar, também tem dificultado a colocação dessas crianças em famílias substitutas.

Além disso, há muitos casos de violência contra crianças e adolescentes em que eles são afastados do convívio familiar e comunitário quando deveria ser apontado como medida o afastamento do agressor, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. Muitas vezes as crianças e os adolescentes são duplamente vitimados, pois o entendimento já é quase automático e pouco se vê a efetividade na aplicação desse dispositivo.

Os diversos problemas apontados nesse relatório, como a precariedade da estrutura física das unidades, a não garantia da equipe profissional mínima, a inconsistência

dos Planos Individuais de Atendimento, a ausência do Plano Político Pedagógico, a carência de ações sistemáticas junto às famílias, dentre outros, prejudicam a qualidade do atendimento. A inadequação de grande parte das unidades aos parâmetros legais também compromete a oferta de um atendimento personalizado e individualizado, que garanta os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais das crianças e adolescentes acolhidos. Destacamos a não garantia, por algumas instituições, de espaços para guardar objetos pessoais, o que se configura como um desrespeito à intimidade e à privacidade dos acolhidos. O ambiente deve favorecer o processo de desenvolvimento das crianças e adolescentes, a formação de sua identidade, o que implica no respeito à sua individualidade e história de vida.

Também constitui um ponto preocupante, o pouco trabalho desenvolvido com relação ao fortalecimento da autonomia das crianças e adolescentes acolhidos. Algumas instituições se destacam por realizarem um bom trabalho nesse campo, mas a grande maioria parece não considerá-los como sujeitos de direitos, não garantindo sua participação nos processos decisórios relativos ao cotidiano das instituições, na elaboração do Plano Individual de Atendimento, etc. A imposição de horários, atividades, regras, não respeitando o direito à escuta, o direito de ter sua opinião considerada, a complexidade do cotidiano, a subjetividade é negação à autonomia e liberdade desses sujeitos. Parece-nos que as meninas e os meninos vivem diuturnamente o cotidiano do ser institucionalizado, com regras e horários para todas as ações da vida cotidiana. Percebemos

que são poucas as instituições que fazem um trabalho de inserção comunitária com as crianças e adolescentes no bairro em que se localiza a instituição, maior parte do tempo os adolescentes ficam em atividades institucionais, restritos ao espaço do abrigo.

Soma-se a isso o fato de não percebermos em algumas instituições um trabalho mais forte na garantia de um atendimento individualizado e personalizado de acordo com as necessidades de cada criança e adolescente e que possa contribuir com a formação de identidade. As atividades pedagógicas são as mesmas para todos e muitas vezes bastante genéricas.

Outro elemento importante que é preciso destacar diz respeito à garantia da liberdade de crença e religião, prevista no ECA, o que deve ser observado pelas instituições, tendo em vista que mais da metade delas tem vinculação religiosa. Deve ser respeitada a orientação religiosa e a cultura de cada criança e adolescente, devendo ser possibilitado, inclusive o acompanhamento em atividades religiosas pelas crianças e adolescentes acolhidos, a partir da religião de cada indivíduo.

Outro princípio que orienta os serviços de acolhimento institucional é a garantia de acesso e respeito à diversidade e a não discriminação. Vimos, no entanto, que mais da metade das unidades visitadas atendem exclusivamente a determinado público de crianças e adolescentes (vítimas de violência sexual, deficientes físicos ou mentais, portadores de doenças infectocontagiosas, com câncer, grávidas, etc). Também foi destacado o grande número de unidades que se

negam a atender determinado público, por exemplo, crianças ou adolescentes com deficiência física/metal, drogadictos, egressos do sistema socioeducativo, grávidas. Nesse sentido, as crianças e adolescentes acolhidos não têm a oportunidade de conviver com a diversidade, havendo uma discriminação em relação a alguns púbicos, o que contraria as determinações legais quanto à inclusão social.

A falta de retaguarda e articulação setorial das políticas públicas, tendo sido estas avaliadas por boa parte das instituições como insatisfatórias, dificulta bastante o trabalho das unidades de acolhimento institucional. Esse é um elemento importante de ser analisado, pois o Sistema de Garantia de Direitos deve funcionar de forma integrada, evitando o que percebemos em muitas unidades que era a não observância do princípio da incompletude institucional, realizando serviços dentro das unidades que não são de competência dessa política, como, por exemplo, o atendimento psicológico, de saúde e educacional.

O que se percebe, a partir do monitoramento, é que ainda não há uma atuação nos moldes que o ECA estabelece, ou seja, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, com constante diálogo entre as políticas, nos diversos níveis (municipal, estadual e federal), configurando o Sistema de Garantias de Direitos. O serviço de acolhimento institucional é realizado de forma ainda muito isolada, havendo uma dificuldade de acesso e articulação até mesmo com os outros serviços da rede socioassistencial local, como os Creas e Cras.

A relação com as outras políticas, dessa forma, também

se mostra bastante deficitária, sendo as políticas de saúde e de educação as mais demandadas e que também encontram barreiras. Como, por exemplo, o fato de a Educação de Jovens e Adultos (EJA) ser ofertada para a maioria dos adolescentes, quando essa não devia ser uma opção a priori. A EJA é apresentada na Lei de Diretrizes e Base da Educação como um direito a ser buscado pelo adolescente quando lhe convier e não como imposição.

Por fim, não podemos deixar de falar sobre o papel do poder público (municipal e estadual) quanto à execução dessa política. O Estado é responsável de forma exclusiva e direta por apenas 25% do serviço de acolhimento institucional. Dessa forma, grande parte do serviço é executada por organizações não governamentais/filantrópicas, algumas delas conveniadas com o poder público municipal e/ou estadual. O fato de a legislação permitir que organizações não governamentais realizem esse serviço, não isenta o poder público da execução e fiscalização dessa polícia.

Todas as entidades governamentais e não governamentais devem atender aos princípios e determinações estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Criança e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e em outros documentos legais relacionados aos serviços de acolhimento institucional. Porém, ainda há muito para se avançar, pois, várias instituições continuam com práticas que contrariam a atual legislação, havendo, em alguns casos, um desconhecimento das normas. Muitas unidades não estão adequadas aos parâmetros legais,

funcionando de forma irregular, com um grande número delas sem nem mesmo ter o registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social, requisito básico para seu funcionamento.

Existem ainda algumas rotinas que não são nem mesmo conjecturadas nos planos pedagógicos das instituições e nas falas dos entrevistados que é a de inserir as crianças e adolescentes em atividades próximas da sua comunidade de origem, como por exemplo, manter a criança e/ou o adolescente na mesma escola em que estudava com o objetivo de fortalecer os vínculos afetivos e garantir o bom desenvolvimento educacional.

O serviço de acolhimento deve pretender como princípio norteador de todos os procedimentos adotados a garantia do interesse superior da criança e do adolescente, fazendo com que impacte o menos possível na vida dos que necessitam do serviço, para tanto, deve-se distanciá-los o menos possível do seu contexto de origem e violando o menos possível os direitos que ora já estão violados.

Recomendações

- Que seja feito um esforço institucional conjunto da gestão municipal, estadual e dos gestores das unidades de acolhimento institucional para a articulação do Sistema de Garantia de Direitos com a política de acolhimento, pois a efetivação da política só é possível, a partir do trabalho integrado para complementaridade institucional, em observância ao princípio da incompletude institucional;

- Que seja observado por todas as unidades de acolhimento institucional os parâmetros indicados na Resolução n°1 conjunta do CNAS e Conanda no que se refere à capacidade de atendimento de cada unidade;

- Que seja garantida a matrícula, preferencialmente na escola de origem da criança e do adolescente e, no caso de impossibilidade, que eles sejam transferidos para outra escola, garantindo, no entanto, que se mantenham na mesma série e turno em que estudava antes de ser acolhido na instituição;

- Que a modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) funcione como um direito a ser adotado pelo adolescente voluntariamente, não devendo ser uma imposição da escola ou da unidade de acolhimento institucional;

- Que seja implantado o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte (PPCAAM) para que se aplique uma política adequada nos casos de ameaça de morte, principalmente quando se trata de ameaças que envolvam agentes públicos, crime organizado ou milícias, pois as unidades de acolhimento institucional não possuem estrutura adequada para garantir o direito à proteção da criança ou adolescente ameaçado, dos demais acolhidos e da equipe profissional;

- Que seja garantido o direito da criança e do adolescente professar sua religião ou crença, bem como não ser obrigada a participar de qualquer atividade religiosa;

- Que seja garantido o atendimento às crianças e aos adolescentes na rede de saúde pública em casos de drogadição, não devendo, no entanto, ser por imposição que gere qualquer constrangimento. Ressalte-se que as necessidades de saúde quanto à drogadição não devem ensejar, necessariamente, o acolhimento institucional;

- Que a justiça da infância atente para a prevalência do artigo XXX, do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece a permanência da criança e do adolescente em seu lar e o afastamento do suposto agressor;

- Que seja garantido no Plano Político Pedagógico das Unidades o método que contemple o processo pedagógico para o desligamento do jovem que já atingiu a maioridade e que necessariamente sofrerá o desligamento da unidade;

- Que seja garantida uma escuta qualificada da criança

e do adolescente na construção do Plano Individual de Atendimento (PIA), bem como em todos os encaminhamentos, intervenções e procedimentos que lhe digam respeito quando do acolhimento institucional;

- Que seja garantida uma maior apropriação dos Planos Individuais de Atendimento pelos profissionais que trabalham diretamente com as crianças e adolescentes acolhidos;

- Que seja garantido recursos financeiros, especialmente para custos com transporte, para os familiares e vizinhos dos adolescentes, possibilitando visitas e atividades de fortalecimento de vínculos que a unidade possa oferecer;

- Que seja garantido espaços individuais nos dormitórios em que os acolhidos possam guardar seus objetos pessoais, garantindo com isso o direito à privacidade;

- Que a Secretaria de Educação realize gestão junto às escolas com o objetivo de sensibilizar para os direitos dos adolescentes acolhidos institucionalmente e para que firmem parcerias com as unidades de acolhimento;

- Que a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o Governo do Estado do Ceará garantam um acompanhamento na execução do serviço e retaguarda para todas as unidades de acolhimento institucional conveniadas;

- Que todas as unidades de acolhimentos priorizem o processo para elaboração do Plano Político Pedagógico;

- Que sejam combatidas quaisquer formas de discriminação no acolhimento institucional, não podendo em nenhuma hipótese ser negado o recebimento de criança e adolescente na instituição por motivos de deficiência, questões de saúde, etc;

- Que seja elaborado um plano interinstitucional para que, progressivamente, as instituições que prestam o serviço de forma especializada, especialmente os casos de abrigos especializados em crianças e adolescentes com deficiência, passem a atender todas as crianças e adolescentes que necessitem de acolhimento institucional, sem nenhuma discriminação;

- Que o Comdica e o CMAS mantenham o cadastro atualizado de todas as instituições que realizam o serviço de acolhimento institucional;

- Que o Comdica e CMAS realize de forma sistemática o monitoramento das unidades de acolhimento institucional;

- Que o Ministério Público garanta a inspeção periódica nas unidades de acolhimento, visando a realização de mudanças institucionais, de forma a adequar as unidades a legislação, além de verificar os casos que necessitam investigação e responsabilização administrativa ou penal;

- Que o judiciário exija a regularização dos serviços das instituições junto aos conselhos de direitos antes de oficializar o acolhimento institucional de qualquer criança e adolescente;

- Que as unidades de acolhimento se regularizem quanto ao número de profissionais, de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (Resolução nº130, de 2005 do CNAS), que exige que para cada 20 crianças/adolescentes exista no mínimo um coordenador, uma equipe técnica com pelo menos dois profissionais (assistente social e psicólogo), dois educadores, e ainda, dois auxiliares de educador por turno;

- Que seja garantido o atendimento às famílias dos adolescentes, proporcionando o acesso às políticas de assistência;

- Que seja elaborado um plano de formação, com a participação dos técnicos e educadores, garantindo uma formação continuada da equipe. Ressalte-se que esse plano de formação deve estar inserido na carga horária do profissional;

- Garantir os direitos trabalhistas dos funcionários das instituições de acolhimento, especialmente o não atraso dos salários;

- Que as unidades de acolhimento elaborem seu plano pedagógico, com vistas a garantir parâmetros para o atendimento às crianças e aos adolescentes pela equipe técnica, estabelecendo, princípios gerais e comuns aos atendimentos, ressalvamos, contudo, a necessária individualização do atendimento;

- Revisar o projeto arquitetônico das Unidades segundo os padrões estabelecidos na Resolução Conjunta CNAS e Conanda, nº1, de 18 de junho de 2009 (Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes);

- Realização de inspeções judiciais periódicas nas Unidades de Acolhimento Institucional, com a presença do juiz e da equipe técnica, como sugere o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e tomando as providências que se fizerem necessárias.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16. jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>.

CNAS, CONANDA. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Resolução Conjunta Nº 1, de 18 de junho de 2009.

CNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004.

CNAS. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**, Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005.

CNAS. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009.

CNAS. **Parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social**. Resolução Nº 16, de 05 de maio de 2010.

ONU. **Projeto de Direitos das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças**. In: Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. 2ª Edição. CNAS/CONANDA: Brasília, 2009.

Anexo

Anexo 1

Instituições visitadas em ordem alfabética *(os nomes das instituições estão de acordo com os dados de identificação que nos foi fornecido pelos responsáveis)*

1.Abrigo Tia Júlia

2.Abrigo Desembargador Olívio Câmara – Infantil (ADOC)

3.Abrigo Infantil Casa de Jeremias

4.Associação Barraca da Amizade

5.Unidade de Atendimento Nossa Casa

6.Unidade de Acolhimento Nova Vida

7.Núcleo Casa Abrigo

8.Jardim da Adolescência (Acamp)

9.Casa das Meninas /República Feminina da Funci

10.Casa da Betânia

11.Casa dos Meninos / República Masculina da Funci

12.Casa do Menor São Miguel Arcanjo

13.Casa Menino Jesus

14.Casa santa Gianna Beretta Molla

15.Casa Sol Nascente (Casa da Criança)

16.Centro Educacional da Juventude Padre João Piamarta –

Itaitinga

17.Centro Educacional da Juventude Padre João Piamarta – Aguanambi 18.Comunidade Educacional Padre Anchieta

19.Sítio O Pequeno Nazareno

20.Unidade de Acolhimento Casa da Criança

21.Unidade de Acolhimento Recanto da Luz

22.Unidade de Acolhimento Renascer

23.Unidade de Acolhimento Vida em foco