

Breves considerações acerca das políticas de assistência às crianças e adolescentes

SIMONE PILAR ANDRADE DE FREITAS SILVA*

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o tema crianças e adolescentes no Brasil ganhou maiores proporções no final da década de 70 e na década de 90, onde tivemos como marco a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em julho de 1990. O ECA foi resultado de grandes mobilizações de vários setores da sociedade que lutaram pela garantia de direitos às crianças e adolescentes.

Com a promulgação do ECA foi possível a organização dos conselhos de direitos e fóruns de participação da sociedade civil, atribuindo ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares o poder de fiscalização. Os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais tem a função de formularem as políticas para criança e o adolescente em âmbito nacional, estaduais e municipais.

2. POLÍTICAS DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Para iniciarmos a nossa discussão, falaremos sobre a Roda de Expostos, um sistema de assistência que foi utilizado em vários países. A primeira roda foi implantada na Itália no período medieval. No Brasil, surgiu no período colonial, por volta do século XVIII instituída pela Santa Casa de Misericórdia e perdurou até o século XX, tendo como objetivo receber as crianças enjeitadas, expostas, ou seja, crianças que eram abandonadas pelos pais.

A criança era abandonada na roda, um objeto de madeira que ficava no muro ou janela da instituição, após ser colocada a criança, se fazia girar a roda passando-a para dentro da instituição. Apesar de quão assustadora que nos parece esta prática, Priori aponta:

Com certeza, tanto no passado quanto no presente, o abandono é um expediente bem menos cruel que o infanticídio. Além disso, sobre a última prática existia um conjunto de leis punitivas. Enjeitar um filho não consistia

* Assistente Social da Creche da Universidade Federal Fluminense, Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense.

crime, tampouco – e isto é bastante importante – implicava a perda do pátrio poder: as mães, caso quisessem, podiam recuperar o rebento deixado na roda ou entregue a outra família.(VENÂNCIO, 2008: 204)

Este sistema de roda garantia o anonimato de quem abandonava a criança, que na maioria dos casos os principais motivos eram: a condição de pobreza das famílias ou esconder um filho bastardo, assim demonstra:

A criação das Rodas de Expostos evitou que bebês fossem abandonados nas ruas e nas portas das igrejas por mães que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo, ou que não tinham condições de criá-lo. (RIZZINI; RIZZINI, 2004: 24).

Aos poucos as rodas foram desaparecendo, o último registro foi no ano de 1950, na cidade de Salvador e São Paulo. O Brasil foi o último país a extinguir este sistema que apresentava um grande número de mortalidade infantil, grande parte das crianças não alcançava a fase adulta. Muitos eram contra a existência das rodas:

Os esforços para extinguir as rodas no país tiveram a adesão dos juristas, que começavam a pensar em novas leis para proteger a criança abandonada e para corrigir a questão social que começava a perturbar a sociedade: a adolescência infratora.(MARCÍLIO, 2009: 68)

A partir de 1887 começaram a surgir instituições de abrigos e educação, de âmbito público e privado para atender as crianças desvalidas (MARCÍLIO, 2009: 78)

Adentrando na questão do acolhimento de crianças, as autoras Rizzini e Rizzini, nos apontam que assistência à infância no Brasil oferecida pelo Estado nos séculos XIX e XX era a institucionalização das crianças:

A análise da documentação histórica sobre a assistência à infância dos séculos XIX e XX revela que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas. (RIZZINI; RIZZINI, 2004: 13).

A internação de crianças e adolescente são práticas comuns desde a época da colônia e não somente entre as famílias pobres: filhos de famílias ricas eram educados

em colégio internos, seminários, escolas de aprendizes artífices, educandários, entre outros (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Após cair em desuso, os internatos deixam de ser destinados aos filhos dos ricos e passam a ser alvo dos filhos dos pobres (RIZZINI; RIZZINI, 2004). A internação como medida para a criança pobre foi adotada pelo Estado por volta do século XX. O Estado passou a atuar com ações paternalistas, tirando o poder das famílias sobre a criança. Desta forma, a criança ficava totalmente sobre a tutela do Estado.

A intervenção sobre as famílias pobres, promovida pelo Estado, desautorizava os pais em seu papel parental. Acusando-os de incapazes, os sistemas assistenciais justificavam a institucionalização de crianças. (RIZZINI; RIZZINI, 2004: 70)

Nos dias de hoje, a prática de internação ainda é recorrente, mas sob outra ótica, embora continue sendo destinado à infância pobre. O acolhimento institucional¹ figura uma política que visa proteger crianças e adolescentes que se encontram em risco social e pessoal, sendo um recurso temporário. É o que ratifica a lei n.º 12.010 (2009), que alterou o parágrafo primeiro do artigo 101 do ECA e que passa a determinar o seguinte:

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.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA², em julho de 1990 representou um marco na história do atendimento à criança e ao adolescente, sendo resultado de grandes mobilizações de diversos segmentos da sociedade.

O período de 1980, período de transição democrática, foi um momento importante em que surgiram vários movimentos sociais em busca de direitos. Esses movimentos conseguiram garantir na Constituição Federal de 1988 o artigo 227 destinado aos direitos das crianças e dos adolescentes. Sobre a década de 80 complementa:

¹ A Lei n.º 12.010, de 03/08/2009 alterou o termo abrigo, pela nova redação passa a designar acolhimento institucional

² Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990.

Foi uma década de calorosos debates e articulações em todo o país, cujos frutos se materializavam em importantes avanços, tais como a discussão do tema da Constituinte e a inclusão do artigo 227, sobre os direitos da criança, na Constituição Federal de 1988. mas o maior destaque da época foi, sem dúvida, o amplo processo de discussão e de redação da lei que viria substituir o Código de menores (1927, 1979): o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). . (RIZZINI; RIZZINI 2004: 46- 47)

Antes da existência do ECA, vigorava o Código de Menores de 1979³ e que tratava a infância pobre como “situação irregular” em que o Estado tinha que intervir e controlar. O cunho do código de menores segundo Rizzini era essencialmente político.

A hipótese básica é de que se tratava de um projeto essencialmente político. Era preciso proteger a infância como forma de defesa da própria sociedade. O discurso apresenta-se, com frequência, ambíguo, onde a criança deve ser protegida, mas também contida, a fim de que não cause danos á sociedade. (RIZZINI, 1997: 73)

Apesar das grandes transformações ocorridas, principalmente após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em que a concepção de criança como objeto de direito passa a ser vista como sujeitos de direitos e o abrigo como medida provisória, o Estado ainda mantém a prática de institucionalização de crianças e adolescentes em condição de pobreza. O Estado não foi capaz de criar políticas públicas que pudessem atender plenamente crianças e adolescentes que se encontram em diversas situações de exclusão social.

Concordamos com Sales e Alencar que a lei por si só não resolve a situação das crianças e dos adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade

“(...) a criação do ECA não significou a reversão dos problemas que afligem milhões de crianças e adolescentes no Brasil. Apesar da lei, a sua existência não determinou, por si mesma, a alteração das condições de vida desse segmento social.” (SALES; ALENCAR, 1997: 41).

No que tange ao acolhimento, é importante destacar que os mesmos motivos que levam ao acolhimento de crianças e adolescentes são os mesmos que dificultam a sua

³ Antes vigorava o primeiro Código de Menores, promulgado em 1927.

reintegração familiar. Em relação a esses motivos, o Levantamento Nacional de Abrigos (2003) realizado pelo IPEA constatou que a pobreza é o principal entrave para o retorno de crianças e adolescentes para o lar.

Sabemos que ao ser acolhida em uma instituição, crianças e adolescentes se afastam do convívio com a família, fragilizando os vínculos familiares e dificultando o processo de reintegração. No entanto, a família não pode ser culpabilizada, no momento em que é vítima deste processo e não pôde oferecer a proteção devida, pois também não a recebeu. Entre garantir a proteção da criança em uma instituição, seria importante juntar esforços e garantir a proteção da família como um todo, incluindo a criança e o adolescente. Os autores abaixo enfatizam o seguinte:

Por mais precarizadas, vitimizadas, vulnerabilizadas que se encontram as famílias em situação de exclusão, há certamente iniciativas de resistência, há desejos de reconstituição ou de manutenção de vínculos e envolvimento afetivos; há, enfim, esperança de garantir na família o espaço de proteção. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2005: 134)

3. FAMÍLIA E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

A família é uma instituição social que tem como função a socialização, o cuidado e a proteção de seus membros. Família pode ser considerada como um grupo de pessoas que residem no mesmo espaço, possui laços afetivos, podendo ou não ter laços consanguíneos.

Conforme assinala Carvalho (1994), a família se caracteriza como o primeiro referencial e totaliza a proteção e socialização do indivíduo, é através da família que se inicia o aprendizado dos afetos e das relações sociais, a esse respeito Junior (1992) diz que:

Em sua configuração atual, a família se apresenta como a primeira instância de sociabilidade humana, atuando tanto a nível normatizador, quanto no atendimento de necessidades básicas (alimento, abrigo, etc.). É perpassado por condicionantes culturais e econômicos que influem em sua dinâmica de estruturação. (JÚNIOR, 1992: 31).

É importante destacar, que a família ganhou maiores preocupações, fazendo parte do debate das grandes mudanças ocorridas em nossa sociedade:

No cenário mundial, questões relativas aos temas família ganharam, recentemente, repercussão significativa. Em 1990, por exemplo, a organização das Nações Unidas (ONU) institui o Ano Internacional da Família, chamando a atenção para políticas públicas que possibilitassem elevá-la como núcleo central de estudos. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2005: 129)

Neder (1994) afirma que há milhares de famílias vivendo em condições miseráveis, às quais as políticas públicas não conseguem atingir, essas famílias são vistas pelo estado apenas como números. Porém, é certo afirmamos que a condição de pobreza da família está ligada a falta de políticas públicas e a má distribuição de renda em nosso país.

A família tem sofrido com as políticas neoliberais, segundo Carvalho (2003), a família tem dividido com o Estado a sua função, que é proteger os grupos que estão sobre a sua responsabilidade, ambos desempenha papéis bem parecidos.

“É bom lembrar que tanto a família quanto o Estado são instituições imprescindíveis ao bom funcionamento das sociedades capitalistas”. (CARVALHO, 2003: 268).

Comprendemos que a família não tem assumido o seu papel, no entanto, o Estado tem responsabilizado a família pela proteção e cuidado sobre os seus membros, propondo políticas públicas que não garantem a mínima proteção de vida.

Não podemos incumbir à família pobre de proteger às crianças e adolescentes, sem lhes fornecer as condições mínimas para que isto aconteça, afirma Szymansk, (2002). A família deve ser valorizada, enquanto *locus* da construção da identidade individual e coletiva conforme nos coloca Neder (1994).

As transformações ocorridas no mundo do trabalho repercutiram diretamente no espaço familiar. Desemprego, trabalho precário, trabalho informal fragilizaram as famílias tornando-as o público alvo das políticas de proteção social. Estas transformações ocasionaram conflitos no espaço familiar, aos quais sem apoio as famílias não possuem as condições necessárias para superá-los. Além disso, chegou-se ao entendimento da existência de diversos arranjos familiares em oposição ao modelo tradicional de família nuclear.

De fato, é no seio das famílias pobres que observamos a ocorrência de violência, maus- tratos, trabalho infantil, abandono de crianças; estas famílias não possuem nenhum apoio do Estado para superarem estas situações. O Estado responsabiliza as famílias no cuidado de seus membros e se ausenta neste processo, pois não propicia as condições necessárias para autonomia e fortalecimento das famílias.

A família ocupa, na atualidade, uma posição de centralidade no âmbito da sobrevivência material. Isto porque as condições de vida dos indivíduos dependem da inserção social de todos os membros da família, pois é aí que ocorrem as mais diversas formas de alternativas para superar as situações de precariedade social. (VIGNOLI, 2007: 54)

Nesta perspectiva, não podemos culpabilizar as famílias pela sua condição de pobreza e vulnerabilidade, visto que são vítimas neste processo de exclusão social ao qual cabe o Estado lhes garantir melhores condições de vida.

A Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2010) demonstrou que no ano de 2009 havia um total de 62.307 arranjos familiares, desse total cerca de 10.177 famílias apresentaram muita dificuldade em se chegar ao fim do mês com o rendimento monetário familiar.

Atualmente um programa de proteção social que tem ganhado destaque no cenário brasileiro é o Programa Bolsa Família que tem como público a população de trabalhadores pobres e suas famílias que se encontram em situação de pobreza e estão suscetíveis a diferentes formas de vulnerabilidade como desemprego, trabalho sem remuneração, ocupações incertas, empregos precários e rendas insuficientes (JACCOUD, 2009: 19).

Guimarães e Almeida apontam o desejo que as famílias têm em superar as condições de exclusão em que se encontram

Por mais precarizadas, vitimizadas, vulnerabilizadas que se encontram as famílias em situação de exclusão, há certamente iniciativas de resistência, há desejos de reconstituição ou de manutenção de vínculos e envolvimento afetivos; há, enfim, esperança de garantir na família o espaço de proteção. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2005: 134.)

Para reverter a situação e exclusão, é necessário que as políticas públicas cheguem até estas famílias nas suas especificidades. Um problema das políticas públicas é que elas têm focalizado a criança na família e não para a família na sua totalidade.

No início da década de 1990, o olhar das políticas públicas voltou-se para as crianças na família. O advento da nova Constituição brasileira e, sobretudo, do Estatuto da Criança e do Adolescente iria recuperar e reforçar o olhar sobre a família. Não era propriamente um olhar sobre a família, mas sim para a criança na família (...). (CARVALHO, 2005: 268)

Não há políticas que atendam diretamente as famílias nas suas diversidades. Sobre este aspecto, a autora Sarti nos fala da importância de políticas públicas voltadas para a família:

(...) é importante, na formulação de políticas sociais, manter o foco na família – homens, mulheres e crianças-, entendida em sua dimensão de rede. No mundo simbólico dos pobres, a família tem precedência sobre os indivíduos, e a vulnerabilidade de um de seus membros implica enfraquecer o grupo como um todo. É evidente que é necessário e urgente considerar as desigualdades de gênero, socialmente instituídas e agravadas nos grupos sociais desfavorecidos, bem como desenredar os fios, mas sempre levando em conta que desigualdades se configuram em relações, dentro de um mundo de significação próprio que precisa ser levado em conta. (SARTI, 2005: 34).

O termo família é complexo e não cabe aqui uma única definição, visto a diversidade de arranjos familiares, porém é inegável a sua importância; além disso, as políticas públicas devem manter o foco nas famílias em sua integralidade, considerando os diversos arranjos e atendendo as suas diversas necessidades. Neste sentido, é importante a articulação entre diferentes setores da sociedade que assumam compromissos, a fim de atingir objetivos comuns.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a questão do abandono de crianças é complexo e nos remete a uma análise mais aprofundada. Porém a institucionalização de crianças e adolescentes é uma prática comumente utilizada em várias épocas de nossa sociedade, cada qual com a sua finalidade específica.

A infância pobre sempre foi motivo de inquietação, principalmente porque esta podia representar uma ameaça para a harmonia social. Para resolver este problema social o Estado abancava a tutela destas crianças e adolescentes, abdicando as famílias de qualquer direito de educar e cuidar de seus filhos. A política de assistência às crianças e adolescentes oferecida pelo Estado durante o século XVIII e XIX não oferecia as mínimas condições para que as famílias pudessem proteger e cuidar de seus filhos.

A família pobre brasileira retrata a situação de desigualdade social em que estão submetidas. As condições de miserabilidade e privações em que vivem os pobres reforçam o abismo existente entre as famílias pobres e as famílias ricas. Para atenuar as condições desfavoráveis em que os pobres se encontram, é preciso investimentos significativos em saúde, educação, lazer, habitação, geração de renda para que assim consigam romper o ciclo da pobreza em que se encontram.

Compete ao Estado e a sociedade repensar a sua prática para com a criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade, assegurando-os os direitos conquistados através de grandes lutas e mobilizações e que não podem cair no esquecimento.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Fundação da Infância e Adolescência, 2003.

_____. *Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009*. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Famílias e políticas públicas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (orgs). *Famílias: redes laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez: Instituto de estudos Especiais- PUC/ AP, 2005. p. 267- 274.

_____. A Priorização da Família na Agenda da Política Social. In: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug (org.). *Família brasileira, a base de tudo*. ed. 2. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994. p. 93- 108.

_____. Família e políticas públicas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (orgs) *Família: redes, laços e políticas públicas*. ed. 2. São Paulo:EE/PUCSP, 2003, p.267-274.

GUIMARÃES, Rosamélia Ferreira; ALMEIDA, Silvana Cavichioli Gomes. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (ogs). *Famílias: redes laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez: Instituto de estudos Especiais-PUC/ AP, 2005.p. 127- 134.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2010/SIS_2010.pdf> Acesso em 27 Jan. 2011.

IPEA. *Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC*. 2003. Disponível em: <<http://www3.bireme.br/bvs/adolesc/P/pdf/Relatorio1Abrigos.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2006.

JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Texto para discussão n° 1372. Brasília: IPEA, 2009 p. 01- 27.

JÚNIOR, Almir Pereira. Um País que Mascara seu Rosto. In: JÚNIOR, Pereira Almir et al. *Os Impasses da Cidadania: infância e adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: Base, 1992, p. 13-35.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726- 1950. In: FREITAS, Marcos César de. (org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

NEDER, Gizlene. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (org.). *Família brasileira, a base de tudo*. ed. 2. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994. p. 26-46.

RIZZINI, Infância e Identidade Nacional. In: *Em Pauta*. Cadernos da Faculdade de Serviço Social da Uerj. n. 11. Rio de Janeiro: UERJ, 1997, p. 71-97

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Ed. PUC- Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SALES, Mione Apolinario; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política Social para a Infância e a Juventude. In: *Em Pauta*. Cadernos da Faculdade de Serviço Social da Uerj. n. 11. Rio de Janeiro: UERJ, 1997, p. 33 – 51

SARTI, Cynthia A.. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (ogs). *Famílias: redes laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez: Instituto de estudos Especiais- PUC/ AP, 2005. p. 21- 36.

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. In: *Serviço Social e Sociedade*. Nº 71: São Paulo, Cortez, setembro de 2002. p. 9- 25

VENÂNCIO, Renato Pinto. Maternidade Negada. In: PRIORI, Mary Del. *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2008, p.189- 222.

VIGNOLI, Maria Francisca Sales. *A família como campo de atuação e investigação do serviço social brasileiro*. São Paulo: PUC, 2007, 104 p. Dissertação de Mestrado em Serviço Social.