

8. SUAS: Desafio histórico de construção da Rede de Proteção Social para famílias em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social.



Edvaldo Roberto de Oliveira¹

“É possível afirmar que, historicamente e na realidade atual, os maiores índices de motivos de abrigamento de crianças e adolescentes relacionam-se a impossibilidades materiais da família para mantê-los em sua companhia objetivadas, geralmente pela ausência de trabalho, renda, condições de acesso a educação, saúde, habitação, assistência social, lazer, bem como pela responsabilidade e responsabilização da mulher pelos cuidados e supostos descuidos com os filhos”².

Nestes últimos 20 anos, o Brasil tem experimentado mudanças de paradigmas na assistência social. A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo conceito de família, fundamentado no afeto, na solidariedade entre os seus membros e no compartilhamento de projetos de vida (artigo 229: “Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, na carência ou enfermidade.”).

A Constituição endossa o Artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos que define a família como núcleo natural e fundamental da sociedade e do Estado: Artigo 226: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Esse reconhecimento reafirma-se, ainda, nas legislações específicas da assistência social: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A LOAS apresentou em 1993 um novo modelo de assistência social como uma Política de Proteção Social que, em 2005, se materializou em todo o País através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

¹ Assistente Social. Consultor do Projeto Brasil Social da CAPEMI – Instituto de Ação Social. Especialista em Terapia do Adolescente – UFRJ e Pós graduando em Direito da Criança e do Adolescente pelo Instituto Superior do Ministério Público do Rio de Janeiro.

² Fávero Eunice Teresinha Vitale, Maria Amália Faller Baptista, Myrian Veras (orgs); Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam – São Paulo: Paulus, 2008.

O desafio histórico de superar “a perversa tradição de estigmatizar os pobres e de excluir qualquer possibilidade de implantação de uma política assistencial voltada à família, seja nuclear ou monoparental”³, exige que o SUAS, de maneira imediata, efetive a Rede de Proteção Social que atenda os três princípios fundamentais:

1. “O princípio da MATRICIALIDADE FAMILIAR que resgata a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”. “Supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento *per capita*, e a entende como núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e ter acesso a condições para responder ao seu papel de sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência”⁴.

2. O princípio da TERRITORIALIZAÇÃO, que reconhece a presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, exigindo um novo modelo de gestão social que se fundamente na descentralização e intersetorialidade.

3. O princípio da HIERARQUIZAÇÃO dos serviços por grau de complexidade:

3.1 Proteção Social Básica

3.2 Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade

A seguir, o Quadro Visualizador da Rede de Proteção Social – SUAS

PROTEÇÃO SOCIAL – BÁSICA		
O contexto familiar	Prevenção	Ações
<ul style="list-style-type: none"> Cumpra as funções parentais e cuidados; Grupo de referência afetiva/moral; Vínculos preservados; Vulnerabilidade social (ausência de renda mínima e precariedade de acesso aos serviços públicos). 	<p>Primária Promocional</p>	<ul style="list-style-type: none"> Programa : Programa de Atenção Integral às Famílias: ações socioeducativas com crianças adolescentes adultos e idosos ; ações socioassistenciais; inclusão produtiva; e programas de transferência de renda. <p>Quem: CRAS e a Rede Socioassistencial.</p>

³ VENÂNCIO, R.P. Famílias abandonadas: Campinas, SP: Paulus, 1999

⁴ Norma Operacional Básica. NOB/SUAS: Brasília – MDS, 2005



PROTEÇÃO SOCIAL – MÉDIA COMPLEXIDADE

O contexto familiar	Prevenção	Ações
<ul style="list-style-type: none"> • Ameaça/violação dos direitos (Artigo 98 do ECA); • Dificuldades em cumprir as funções parentais de proteção e cuidados; • Grupo de referência afetiva/moral; • Fragilidade dos vínculos; • Vulnerabilidade social (ausência de renda mínima e precariedade de acesso aos serviços públicos) 	<p>Secundária Restaurativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa: Orientação e Apoio sócio-familiar (Artigo 90, I ECA) : estudo diagnóstico ;atendimento psicossocial individual e grupal inclusive com orientação sócio jurídica ;atendimento psicossocial domiciliar <p>Quem: CREAS, CRAS, Rede Socioassistencial e serviços especializados.</p>

PROTEÇÃO SOCIAL – ALTA COMPLEXIDADE

O contexto familiar	Prevenção	Ações
<ul style="list-style-type: none"> • Violação dos direitos (Artigo 98 do ECA) com riscos de: sérios danos físicos, emocionais, cognitivos ou de morte de criança/adolescente; • Não é grupo de referência afetivo/moral; • Ruptura dos vínculos; • Não cumpre as funções parentais de proteção e cuidados; • Vulnerabilidade social (ausência de renda mínima e precariedade de acesso aos serviços públicos). 	<p>Terciária Reparadora: evitar que os danos sejam irreparáveis ou de difícil reparação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa: Programa de Orientação e Apoio Sociofamiliar. (Ver Média Complexidade) <p>Quem: CREAS, Rede Socioassistencial, CRAS, Serviços Especializados e Serviços de Acolhimento.</p>

No Brasil, foi necessário um longo processo de construção social para que a criança e o adolescente passassem a ser considerados sujeitos de direitos conforme estabelece a Constituição Federal em seu artigo 227: *“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”*

Este dispositivo está regulamentado pela Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) que consolidou, na ordem jurídica interna, os princípios da Doutrina da Proteção Integral preconizada pela ONU.

É uma nova concepção da criança e do adolescente: concepção universal e integral. Não há “menor”, como categoria para se referir à criança e ao adolescente pobre, mas sim criança e adolescente, “como pessoas em desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social”, que gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à dignidade humana. O ECA reconhece a família como espaço natural e imprescindível na vida da criança e do adolescente, considerando o processo de proteção integral.

A ordem de apresentação das medidas estabelecidas nos artigos 101 e 129 do ECA aponta para uma precedência na aplicação das medidas de proteção: primeiro, aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares através de programas de auxílio e proteção das famílias. Tais programas podem lograr a superação de crise familiar e restauração dos direitos violados ou ameaçados, sem necessidade de aplicação da medida prevista no Inciso VII, do Artigo 101, do ECA – abrigo de crianças e adolescentes em entidades (Acolhimento Institucional).

Os programas de auxílio e proteção à família previstos no Inciso IV, do Artigo 101 e no Inciso I, do Artigo 129 do ECA são o Programa de Atenção Integral à Família e o Programa de Orientação e Apoio Sociofamiliar. Ambos devem ser considerados as “âncoras” da Rede de Proteção Social: o primeiro da Proteção Social Básica e o segundo da Proteção Social Especial.

Daí, os dois programas são prioritários na implementação da Rede de Proteção Social. Por outro lado, é preciso considerar as diferenças que há entre ambos: O Programa de Atenção Integral à Família tem por objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, desenvolve ações socioassistenciais e socioeducativas e atua numa perspectiva de abrangência territorial e de amplitude de cobertura de “famílias referenciadas”.

O Programa de Orientação e Apoio Sociofamiliar, por sua vez, visa às famílias e aos indivíduos que requerem uma atenção especializada e mais individualizada através de uma intervenção psicossocial. No caso de crianças e adolescentes cujos direitos estão ameaçados ou violados, a intervenção psicossocial pretende restaurar as funções parentais de proteção a cuidados, bem como a modificar padrões comportamentais que criaram a situação de direitos ameaçados ou violados.

Neste momento, é relevante aprofundar o exame do Artigo 101 do ECA que elenca as Medidas Específicas de Proteção, em seus Incisos de I a VIII. O *caput* do referido artigo afirma que a autoridade poderá determinar a medida protetiva quando verificada qualquer das hipóteses previstas no Artigo 98. Este destaque sublinhado assinala, segundo nosso entendimento, a questão delicada do Artigo 101: verificar as hipóteses de ameaça ou violação de direitos exige um diagnóstico, caso a caso, realizado por equipe interdisciplinar qualificada. Em outras palavras a autoridade competente para determinar as medidas protetivas do Artigo 101, particularmente a do Inciso VII – Abrigo em entidade, precisa de uma recomendação técnica ou laudo, que lhe ofereça os elementos indispensáveis à formação de um juízo e tomada de



decisão. Nesta linha de raciocínio, fica claro que ao Programa de Orientação e Apoio Sociofamiliar, e não ao Programa de Atenção Integral à Família, cabe realizar o Estudo Diagnóstico descrito no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pelo Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), em reunião conjunta – Brasília – 18 de junho de 2009.

Após quase duas décadas de vigência do ECA é preciso superar a política de internação de crianças pobres que permanece desde o Código de Menores de 1927.

Pesquisas recentes em âmbito nacional e os censos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro constataram que a maior parte das crianças e adolescentes em situação de abrigo em entidades tem famílias, com indicativo de que a maioria está em vulnerabilidade social. É inadiável a mudança do modelo socioassistencial, ainda em uso no Brasil. Mudar significa *“...reorientar as redes pública e privada que historicamente praticaram o regime de abrigamento, para se alinharem à mudança de paradigma proposto. Este novo paradigma elege a família como unidade básica de ação social e não mais concebe a criança e o adolescente isolados do seu contexto familiar e comunitário”*⁵.

O reordenamento institucional levará o Abrigo Institucional ou Serviço de Acolhimento Institucional a ocupar na rede de Proteção Social, SUAS, o único lugar que pode justificar a sua existência: “U.T.I. SOCIAL”⁶.

⁵ Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Secretaria Especial de Direitos Humanos, CONANDA 2006. Brasília, DF.

⁶ Expressão utilizada pela Professora Isa Guará, em entrevista ao Projeto Brasil Social – CAPEMI – Instituto de Ação Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. Abrigo Comunidade de Acolhida e Socioeducação. Baptista, Myrian Veras (org) – São Paulo: Instituto Camargo, 2006;
2. Constituição Federativa do Brasil: Brasília/DF Senado Federal, 2006;
3. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) Duque de Caxias/RJ 2007;
4. Famílias de Crianças e Adolescentes abrigados. Fávero, Eunice Teresinha, Vitale, Maria Amália Falller; Baptista, Myrian Veras (org.). – São Paulo: Paulus, 2008;
5. Famílias Abandonadas. Venâncio, Renato Pinto – Campinas, SP: Papyrus 1999.
6. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – CNAS/CONANDA – Brasília/DF, 2009-07-28
7. O Estudo Social em perícias, laudos e pareceres técnicos. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (org). 8ª Edição – São Paulo: Cortez, 2008
8. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS – MD/SAS BRASÍLIA, Julho de 2005.
9. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Secretaria Especial de Direitos Humanos, CONANDA 2006. Brasília, DF.