

DOS ABRIGOS ÀS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ALAGOAS DAS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO

Por *Niedja Figueiredo Dantas*[1]

RESUMO: Devido à importância essencial que as Entidades de Acolhimento exercem para a assistência a criança e ao adolescente, este artigo analisa a evolução da formação e estruturação das Entidades de Acolhimento. A análise se faz a partir de uma breve descrição histórica, mostrando a importância do papel do Estado e a sua influência ao longo do processo de institucionalização do campo organizacional “Entidades de Acolhimento”. Foi utilizada uma metodologia qualitativa e o referencial da teoria institucional. O referencial teórico utilizado é baseado na perspectiva institucional de Phillip Selznick (1972), que defende os aspectos cognitivo, político, cultural e simbólico passaram a ser percebidos como fatores que influenciaram o ambiente em que as organizações se inserem e são incorporados à análise organizacional. O artigo parte do pressuposto que as organizações se transformam em instituições quando hábitos e práticas simbólico-normativas foram unificados em todos os aspectos da vida organizacional, dando-lhes uma integração com a sociedade que vai além da coordenação e dos comandos formais. Promove uma discussão acerca da diversidade de atores que influenciaram as questões da criança e do adolescente no Brasil. Finaliza concluindo que o ambiente externo é o principal elemento que influencia a trajetória das Entidades de Acolhimento em Alagoas.

Palavras Chave: Terceiro Setor, Abrigos, Teoria Institucional.

ABSTRACT: Given the importance that the reception centers perform in the care of children and adolescents, this article examines the development of training and structuring of reception centers. The analysis is done from a brief historical description, showing the importance of the role of the state and its influence over the process of institutionalization of the organizational field "Reception Centers". A qualitative methodology was utilized with reference to institutional theory. The theoretical framework is based on the institutional perspective of Phillip Selznick (1972), who argues that cognitive, political, cultural and symbolic aspects came to be seen as factors that influence the environment in which organizations are embedded and are incorporated into organizational analysis. The article presumes that organizations become institutions when habits and symbolic-normative practices were unified in all aspects of organizational life, giving them integration with society that goes beyond the coordination and of formal commands. This promoted a discussion about the diversity of factors which influence the question of children and adolescents in Brazil. Finally it was concluded that the external environment is the main factor which influences the course of reception centers in Alagoas.

KEYWORDS: Third Sector - Shelters – Institutional Theory.

Introdução

A história dos abrigos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los, ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período, às vezes a vida toda.

Em 1922 começou a funcionar no Rio de Janeiro o primeiro abrigo público do Brasil. Antes deste período o atendimento às necessidades da assistência social era papel da igreja, através das Santas Casas de Misericórdia.

Para fins desta pesquisa apresenta-se um breve relato histórico da evolução sofridas pelo campo organizacional abrigos até chegar a Entidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Estas mudanças aconteceram em relação aos aspectos legais, ambientais, e políticos e todas estas mudanças provocaram alterações nos aspectos culturais destas organizações.

Utiliza-se o novo conceito recomendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, revisado, caracteriza as instituições que acolhem crianças e adolescentes como Entidade de Acolhimento, como recomenda o Artigo 101 da Lei 8.069 de 13/07/1990, inciso 1º. E Inciso 7º:

Art. 101

&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.

...

&7º. O acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido”

Este artigo aborda um breve histórico da legislação que norteia a questão do menor no Brasil e um breve histórico dos abrigos na Cidade de Maceió, analisando os principais elementos ambientais que exerceram influência desde a pré-formação do campo, até a sua institucionalização.

A análise teórica proposta fundamenta-se na perspectiva institucional, com ênfase na categoria analítica “campo organizacional”.

Até a década de 1950, os estudos desenvolvidos na área organizacional estavam centralizados em abordagens estruturais e comportamentais (Carvalho e Vieira, 2003) e não eram consideradas as relações de interdependência com o ambiente externo, mas a partir de 1960 surgiram novas correntes teóricas que já admitiam a relação entre as organizações e o ambiente onde atuam.

A partir de 1970, com os trabalhos de Phillip Selznick, surge a perspectiva institucional que combate uma visão estritamente racional. Os aspectos cognitivo, político, cultural e simbólico passaram a ser percebidos como fatores que influenciam o ambiente em que as organizações se inserem, e são então incorporados à análise organizacional. As organizações se transformaram em instituições quando hábitos e práticas simbólico – normativas foram unificados em todos os aspectos da vida organizacional, dando-lhe uma integração com a sociedade que vai além da coordenação e dos comandos formais (Selznick, 1972 apud Carvalho; Vieira; Lopes; Gomes, 2009).

Neste sentido esta pesquisa parte do pressuposto de que o ambiente onde está imerso o “campo organizacional das Entidades de Acolhimento” gera diversas indagações e estimula a investigação aprofundada sobre o tipo de comportamento de seus atores durante a formação e estruturação e quanto ao papel por eles desempenhado. Pela relevância da importância dos abrigos para a sociedade, este estudo analisa quais os principais elementos que concorrem e quais suas influências na formação e estruturação no campo das Entidades de Acolhimento no Brasil e em particular no Estado de Alagoas, que é o recorte deste trabalho.

Breve histórico da legislação sobre crianças e adolescentes no brasil

Historicamente, no Brasil, no que diz respeito as instituições de abrigo, tem-se a seguinte evolução:

Até 1900, o atendimento às necessidades sociais da população brasileira era de responsabilidade da Igreja, que o fazia principalmente por meio das Santas Casas de Misericórdia. Não havia qualquer atuação do Estado nesse sentido. (Costa, 1994, p. 121).

Lei no. 4.424 de janeiro de 1921

Na década de 1920 do século XX, a questão da criança e dos adolescentes “desvalidados” ou “abandonados a própria sorte” passou a ser assumida como questão estatal, e se transformou em uma questão legal, deslocada de qualquer preocupação pedagógica. Este aspecto passa a ser verificado na Lei no. 4.424, de janeiro de 1921, que trata da despesa geral do país, a qual em seu artigo 3º, entre outras questões, autoriza o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente:

Subordinado ao Juizado de Menores, haverá um abrigo, destinado a receber provisoriamente, até que tenham destino definido, os menores abandonados e delinquentes. ” (BAPTISTA, 2002, p. 17)

Código de Menores de 1927: Decreto no. 17.943 de 12/10/27

Em 1927 é constituído o Código de Menores, através do Decreto no. 17.943, de 12/10/27, que consolidou as leis de assistência e proteção a menores abandonados ou delinquentes. Neste Código, os menores estão divididos em abandonados e delinquentes, objeto de vigilância da autoridade pública (juiz). A aprovação do Código de Menores, em 1927, é tida por alguns autores como um marco na história da assistência à infância, na medida em que esta passa a ser um atributo do Estado, muito embora fosse ressaltada a inexistência de fronteira clara entre a assistência estatal, a filantrópica e a caritativa. Por meio de convênios firmados com a beneficência privada, o Estado atuaria no atendimento ao menor.

Lei de Emergência de 1943

No Governo Getúlio Vargas (1930-1945) consolidou-se uma política assistencialista e repressiva para a infância e a adolescência, que aprovou a Lei de Emergência em 1943. Essa Lei promoveu uma mudança no Código de Menores de 1927, com os trabalhos de uma comissão revisora do mesmo, que definiu os critérios de “periculosidade” manifestada na personalidade do adolescente como determinante para a decisão dos encaminhamentos do juiz. (LONGO, 2008:17)

Foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM – então ligado ao Ministério da Justiça, que era o equivalente ao Sistema Penitenciário para a população de menor de idade, com enfoque tipicamente correccional – repressivo.

O Governo Vargas tinha o compromisso de inserção das crianças e adolescentes pobres no sistema produtivo por meio da disciplina institucional e caráter moral e pedagógico do trabalho. No caso dos menores improdutivos (vadios, delinquentes, infratores, libertinos e mendigos) a política de confinamento em instituições totalitárias será realizada pelo poder judiciário, na figura do juiz (auxiliado pelo comissário de menores e pelo médico) e pelo poder executivo na figura do Estado mantenedor e /ou fiscalizador das instituições para reeducação de menores. (LONGO, 2009:17)

O que pode ser verificado é que esta legislação trata mendigo e infrator ou delinquente da mesma forma, sendo considerado motivo de confinamento em instituições totalitárias. Na Legislação atual, acontece um avanço nesta questão, o artigo 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 proíbe o acolhimento apenas por motivos financeiros, contrariamente ao código de menores de 1927 e a Lei de emergência de 1943 do Governo Getúlio Vargas.

Lei 4.513 – Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM)

No ano de 1964, no Governo Militar, foi estabelecida através da Lei 4.513 a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM – com proposta claramente assistencialista, a ser executada pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que foi criada para conter o avanço da marginalidade infanto-juvenil,

mas com um verniz de modernidade no atendimento. O novo enfoque assistencialista de atendimento coloca para a criança e adolescente pobres o feixe de carências bio-psico-socio-culturais.

Para o regime militar a marginalidade social, principalmente do jovem, representa um descompasso dentro do projeto de desenvolvimento do Estado Brasileiro, pois o jovem representaria o futuro da nação e, para livrá-lo do mal, a institucionalização seria o melhor caminho. ” (LONGO, 2009: 19)

Lei 6.697 de 1979 – Institui o Novo Código de Menores

Em 1979, foi aprovado pela Lei 6.697/79 o Novo Código de Menores, que definiu como objeto de sanção e vigilância os menores em situação irregular, principalmente os menores infratores. Pois, o Estado Militar estava em crise e não tinha condições de tutelar todos os filhos da classe trabalhadora, sejam eles: abandonados, órfãos, vadios, libertinos, infratores, o custo econômico de manter a PNBEM ficou insustentável, por isso foi definido o Novo Código de Menores, baseado numa Doutrina da Sanção Irregular, na qual o menor constrói a sua identidade como uma síntese de uma existência marginal.

O código de menores de 1979 substitui as categorias de menor abandonado e menor infrator pela categoria de menor em situação irregular. O Código destina-se à proteção, assistência e vigilância aos menores de 18 anos que se encontrem em situação irregular, como:

- I – Privado de condições sócio econômicas;
- II – Vítima de maus tratos; III – perigo moral;
- IV- Privado dos pais responsáveis;
- V – Desvio de conduta; e
- VI – Autor de infração penal”. (LONGO, 2009, 19)

A Década de 1980, os Movimentos Sociais e a Nova Constituição de 1988

A década de 1980 foi caracterizada pelo início da abertura democrática no Brasil. No ano de 1986, dada a maturidade e o nível de organização de diversos movimentos e instituições sociais, que denunciavam, através dos próprios meninos, a constante e sistemática violação de seus direitos, sendo eles ainda desconsiderados

como pessoas humanas e cidadãos, a Assembleia Nacional Constituinte apresentou-se como uma oportunidade ímpar para se promover um grande debate nacional e se propor uma nova forma de se entender e se tratar a questão relativa à infância e a adolescência do país.

A luta pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros começava em se obter o compromisso político dos constituintes, tendo papel importante nesta conquista de apoio da Pastoral do Menor, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e, principalmente, a Comissão Nacional e Constituinte, que promoveu um processo de sensibilização e mobilização junto aos constituintes e à opinião pública, inclusive através da imprensa, o que conquistou até mesmo apoio da iniciativa privada.

Em 1986 foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, pela Portaria Interministerial no. 449, de setembro de 1986, constituindo-se numa articulação entre os Ministérios da educação, Justiça, Previdência e Assistência Social, Saúde, Trabalho e Planejamento, que teve como resultado desse esforço, duas emendas que chegaram à Assembleia Nacional Constituinte dando origem ao artigo 227, caput da Constituição Federal do Brasil de 1988, que restou assim definido:

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, e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. ” (Constituição Federal do Brasil e Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 4º., caput. 5º.)

A Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 – O Estatuto da Criança e do Adolescente

Estes princípios constitucionais provocaram o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8.069 de 13/07/90, publicado em 16/07/90. Segunda Câmara (2000, p. 5) o mérito do ECA foi criar um sistema de justiça para a infância e a juventude, tendo por suporte a “absoluta prioridade” das ações, mediante

a criação dos Conselhos Municipais e Tutelar, das Curadorias da Infância e da Juventude, da redefinição da atuação dos Juízes de Direito, Juízes da Infância e da Juventude, cabendo ao Conselho Municipal definir as políticas de atendimentos, ao Conselho Tutelar, a sua execução.

No Governo Luís Inácio Lula da Silva, 2003-2010, na área de assistência social, constituiu-se a partir de 2004 uma secretaria integrante do novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, responsável pelas ações referentes à execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência. As ações voltadas ao atendimento as crianças e aos adolescentes em situação de abandono e vítimas de maus tratos e ou violência, são realizadas de forma integrada pelas áreas de direitos humanos e de assistência social do governo federal.

Entre as modalidades de ações da esfera federal na área de assistência social inclui-se a Rede de Serviços de Ação Continuada – SAC / para Abrigos para crianças e adolescentes, vinculada a Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. A Rede SAC, visa à melhoria de vida da população, e suas ações estão voltadas para as necessidades básicas, com prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social.

Apesar das inovações introduzidas pela definição legal, na prática persistem as contradições. O atendimento em serviço de abrigo para crianças e adolescentes sempre teve maior participação de instituições filantrópicas e religiosas do que dos serviços governamentais. A finalidade dos abrigos difere das finalidades das creches. Enquanto, essas últimas cumprem uma função educativa, à qual se agregam as ações de cuidado contínuo com crianças entre zero e seis anos que vivem em um núcleo familiar, os abrigos são equipamentos de proteção provisória para crianças e adolescentes que necessitam permanecer, com vistas à própria proteção, temporariamente privados da convivência familiar.

No quadro a seguir apresenta-se as etapas de formação do Campo Organizacional Abrigos no Brasil, de acordo com os marcos cronológicos importantes para este setor.

Quadro 1: Etapas da formação do Campo Organizacional das Entidades de Acolhimento no Brasil

Final de:	Estágio de formação do campo organizacional
1890	<u>Pré Formação</u> => atendimento a necessidade social da população era de responsabilidade da Igreja, através das Santas Casas de Misericórdias.
1920	<u>Campo Emergente</u> => a questão das crianças e adolescentes “abandonados a própria sorte ou desvalidados” passa a ser assumida como questão do Estado
1927	<u>Campo Emergente</u> => Consolidação do Código de Menores, marco na história da assistência à infância no Brasil
1942	<u>Campo em Expansão</u> => Consolidação de uma política assistencialista e repressiva para à infância e a adolescência no Brasil. A partir da criação do SAM – Serviço de Assistência ao Menor, que era equivalente ao Sistema Penitenciário para a população de menor idade.
1964	<u>Campo Institucional</u> => Criação da PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor, com proposta assistencialista a ser executada pela FUNABEM – Fundação do Bem-Estar do Menor.
1990	<u>Campo Institucionalizado</u> => Aprovação do ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, tem como suporte a criação dos Conselhos Municipais e

	Tutelar, das Curadorias da Infância e da Juventude.
--	---

Fonte: A própria autora da pesquisa

Breve histórico das Entidades de Acolhimento no estado de Alagoas

Perfil das Entidades de Acolhimento do estado de Alagoas

No ano de 2010 o estado de Alagoas possui 102 Municípios e 26 abrigos para Crianças e Adolescentes considerando os públicos e pertencentes ao terceiro setor.

Na capital Maceió, 4 são municipais e 11 são de responsabilidade do terceiro setor. Nesta pesquisa, foram visitados todas as Entidades de Acolhimento municipais, de responsabilidade do terceiro setor e o Núcleo Estadual de Atendimento Sócio Educativo, todos estas entidades condizem com os aspectos físicos e sociais recomendados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com relação a “aspecto de acolhimento”, condizendo realmente como uma aparência de família. Em algumas Entidades de Acolhimento visitadas vimos instrumentos musicais, livros, brinquedos, mas, ainda de modo genérico, ou seja, da casa, sem muito senso de pertencimento dos integrantes do abrigo, talvez por ter horário predeterminado para se tocar o instrumento, enquanto que numa família, seria muito mais flexível, de qualquer modo já é um avanço em relação ao modelo anterior.

Considerando as Entidades de Acolhimento para crianças e adolescentes que fazem parte do terceiro setor, foram observados alguns dificuldades e potencialidades. As maiores dificuldades identificadas junto aos gestores foram: falta de apoio do governo, necessidade de cursos de capacitação para os gestores, necessidade de cursos de capacitação em elaboração de projetos, para os gestores captarem recursos junto as Fundações Nacionais e Internacionais, Convênios com profissionais que possam realizar trabalho voluntário, entre eles psicólogos e advogados e obtenção de sede própria. Foi sugerido que seja oferecido através da Secretaria de Ação Social do Estado de Alagoas curso para os gestores de Abrigos a respeito da Legislação do Terceiro Setor.

Esta pesquisa levantou que a maioria das Entidades de Acolhimento não governamentais são mantidos por instituições religiosas, ajudados por doações da sociedade civil, e empresas. 50% dos abrigos pesquisados recebem verba do SAC – Serviço de Ação Continuada, que mudou recentemente o nome para Serviço de Acolhimento Institucional, a outra metade dos abrigos não recebe o recurso em virtude da falta de documentação e do registro nos órgãos competentes. Esta verba é oriunda o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, repassada para as ONG's através da Secretaria de Ação Social do Município de Maceió. Os gestores das Entidades de Acolhimento do terceiro setor, reclamaram da Secretaria de Ação Social em relação a morosidade no repasse do recurso que vem do Ministério da Ação Social, esse recurso é em média R\$50,00 a \$70,00 por criança para alimentação, e o gestor da Entidade de Acolhimento disse que a verba para alimentação das crianças estava atrasada seis meses (originada do recurso da Rede SAC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é repassado para as ONG's através das Secretarias de Ação Social dos Municípios). Outro gestor de Entidade de Acolhimento do terceiro setor disse que a Secretaria de Ação Social do Município de Maceió perdeu o convênio, e a ONG teve que protocolar toda a documentação novamente.

De acordo com a amostra das Entidades de Acolhimento do terceiro setor pesquisada, os abrigos sobrevivem com uma média de recursos mensais entre R\$ 2.000,00 e R\$ 5.000,00 e possuem uma média de crianças e adolescentes em torno de 10 a 13.

As principais fontes de recursos das Entidades de Acolhimento do terceiro setor tem-se que: 63% são doações, 5% recursos próprios e 32% são recursos oriundos de repasse do governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. O Governo Estadual assume o discurso que o seu papel é de fiscalizador.

Em relação a potencialidade os gestores vislumbram a captação de recursos junto a empresas, Fundações Nacionais e Internacionais, de forma mais sistemática, através de projetos.

Unidades de Internamento Sócio Educativa para Menores Infratores:

A sede onde atualmente funciona o Núcleo Estadual de Atendimento Sócio Educativo, é na Avenida Fernandes Lima, sem número, Bairro do Tabuleiro, Maceió. É lugar amplo, com mais de 1.000 metros quadrados já passou por várias modificações físicas, sempre ligado as questões da criança e do adolescente do Estado de Alagoas. No início do século XX, o lugar originalmente funcionava um orfanato e abrigo para menores até a década de 1940, administrado pela Igreja Católica.

Nas décadas de 1940 a 1950 foi um Centro Profissionalizante para Jovens carentes da Comunidade.

Na década de 1950 e 1970 o lugar foi determinado para internação de menores infratores, e passou a ser chamado de Cidade de Menores.

No período de 80 a 90 a Cidade de Menores foi transformada no Complexo Humberto Mendes, que foi um deputado Alagoano. Esse Complexo comportava um abrigo para crianças e adolescentes, um Centro de Triagem, um CRM (Centro de Referência de Menores), uma Creche para crianças de 0 a 7 anos, um Centro Profissionalizante, que oferecia os seguintes cursos profissionalizantes: confeitaria na padaria, padeiro, gráfica, serralharia, mecânico industrial, vassoureiro, na fábrica de vassouras, marceneiro, eletricista e horta comunitária, este Centro atendia também a comunidade do Bairro do Tabuleiro, chegou a atender entre 600 a 800 jovens por mês. Além destes cursos oferecia a comunidade atendimento social, psicológico, médico e profissionalizante. (Entrevista com o Sr. Carlos Jorge Gomes da Silva, Instrutor de Aprendizagem e Treinamento Industrial da Secretaria de Assistência Social – SEAS – Alagoas).

Em 1991 o atual governador mudou o nome de Complexo Humberto Mendes, para Abrigo Noélia Lessa. Mudou também o serviço. Foi suspenso o atendimento a comunidade, e também foi extinto o serviço das creches, acabou com os abrigos, o Centro de Triagem (que pegava as crianças na rua para fazer a triagem e levantar a história do menor).

Em 2003, o governador acabou com o abrigo Noélia Lessa, e transformou numa Unidade de Internamento para, menores - infratores (de 12-14 anos) (15-16anos) (17-18anos). Seguindo as diretrizes do artigo 112, Inciso VI do ECA que prevê que em caso de prática de ato infracional por parte do menor, a autoridade competente poderá aplicar internação em estabelecimento educacional. Complementada pelo Artigo 123, que reza:

A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecerá rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.

Parágrafo Único: Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas.

Atualmente, em 2010, os menores infratores estão na Unidade de Internamento de jovens adultos, Unidade de Semi- Internamento e Unidade de Internamento de Menores jovens.

Para atender a estes critérios em Alagoas, foi criado o NEAS - Núcleo Estadual de Atendimento Sócio – Educativo foi criado pelo Estado de Alagoas, subordinado à Secretaria de Estado da Mulher, da Cidadania e dos Direitos Humanos.

Atende em 2010, uma média mensal em torno de 150 a 200 jovens infratores por mês em todas as unidades, substituiu o antigo modelo da FEBEM, que se arrastou até a década de 1990, com a implantação do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.

O NEAS conta, em 2010, com atendimento pedagógico, médico, assistencial, psicológico e esportivo e oferece cursos profissionalizantes aos jovens em regime de internação e sem internação. Os jovens podem receber visitas de seus familiares 2 dias por semana, de modo a facilitar a socialização e preparar seu regresso à vida social. Contudo, segundo, o Diretor do NEAS, entre os jovens das unidades acima de 14 anos 60% deles são viciados em crack, que é um agravante maior a ser superado. Eles fazem 6 refeições ao dia, e se mantêm ocupados todo o tempo, com aulas pela

manhã, atividades esportivas, ou artesanais ou outras programadas, de modo a preencher todo o tempo do menor interno.

A Abordagem Institucional e o Campo Organizacional

O campo organizacional abrange um conjunto de organizações que formam uma determinada área da sua vida institucional, como seus clientes, fornecedores, concorrentes e agências reguladoras que atuam nesse espaço e que sofrem (direta ou indiretamente) as influências e o impacto de suas ações.

O conceito de campo organizacional é central para a análise institucional e pode indicar que o desempenho ou a trajetória de uma organização, ou de um grupo de organizações, estão vinculados às diretrizes valorativas e normativas dadas por atores externos, que se inserem nos diferentes níveis das organizações, afetando sua política e estrutura. (CARVALHO E VIEIRA, 2003:12)

A configuração do campo organizacional é o resultado do embate entre os principais atores sociais que participam desse campo, que utilizam os recursos de poder de que dispõem para atingir seus objetivos. O campo organizacional está compreendido num ambiente social mais amplo, que transcende o formalismo das estruturas organizacionais, mostrando com mais clareza quais os principais atores sociais e/ou organizações envolvidas; quais seus interesses e influências.

De acordo com DiMaggio e Powell (2011, p:65), argumentam que existem etapas na formação de um campo organização sucedem-se ao longo do tempo e são validadas pelos seguintes indicadores:

- 1) aumento no grau de interação entre as organizações no campo organizacional;
- 2) surgimento de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos;
- 3) aumento dos enlaces e valores convergentes e aumento no volume de informação com o qual as organizações dentro de um campo devem lidar;

4) desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos num empreendimento comum, ou alto nível de enlaces Inter organizacionais e valores compartilhados.

Como etapa importante da análise institucional, de início, deve-se compreender o processo de estruturação e institucionalização dos campos organizacionais. (DiMaggio, 2011).

O quadro abaixo apresenta os indicadores de Institucionalização do Campo Organizacional Abrigos, analisando os comentários a partir acontecimentos históricos, dos principais atores sociais e suas posições e influências no campo. O comportamento dos atores altera suas posições, aumentando ou diminuindo sua influência, este instrumento pode contribuir para a Análise das organizações.

Quadro 2:

Indicadores de Institucionalização

Indicadores de DiMaggio e Powell (1991a)	Comentários dos Campos Organizacionais
Aumento no grau de interação entre as organizações	Início do Terceiro Setor, na década de 70 (ONG' s)
Surgimento de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos	Padrões de coalizão definidos entre o Estado, através da PNAS e o Terceiro Setor.
Aumento no volume de informação com os quais as organizações dentro de um campo devem lidar	Aumento do Conhecimento da Legislação; Conhecimento sobre o Cadastros nos respectivos órgãos: Conselho da Infância e da Adolescência

(Gestores profissionais)	
Desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos num empreendimento comum	Redes de Organizações Não Governamentais: ABONG, Rede RITS

Fonte: A autora da Pesquisa

Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa é um estudo exploratório, baseado em pesquisa bibliográfica e em pesquisa qualitativa. Inicialmente foi realizado um levantamento junto a Secretaria de Ação Social do Município de Maceió que tem o mapeamento de todos os abrigos e creches da Cidade de Maceió. Foram realizadas entrevistas com todos os gestores destas 11 Instituições de Acolhimento da Cidade, incluindo 8 (oito) gestores de Entidades de Acolhimento que são Organizações Não Governamentais e 3 Entidades de Acolhimento públicas Municipais de Maceió e 1 Núcleo Estadual de Assistência de Social (NEAS), que é a Unidade responsável pelo internamento dos menores infratores. Foram realizadas entrevistas com os gestores das seguintes Instituições:

- 1) Associação Esperança e Vida (Projeto Thallita)
- 2) Associação de Amparo à Infância (AMAI)
- 3) Casa de Adoção Rubens Colaço
- 4) Centro Sócio Educativo Deus Proverá
- 5) Fundação João Paulo II – Casa do Bosco
- 6) Lar da Menina – ONG

- 7) Lar Batista Marcolina Magalhães Lar do Amparo à infância – LACA
- 8) Secretariado de Assistência Social
- 9) Casa Abrigo para Criança e Adolescente (Acolher) - Municipal
- 10) Casa de Passagem Feminina - Municipal
- 11) Casa Abrigo Viva a Vida – Municipal
- 12) NEAS – Núcleo Estadual de Assistência Social-

Análises e discussões

A Constituição Federal de 1988 confere ao município maior atribuição e maior responsabilidade, muito embora esteja claro que Estado e União devem compartilhar com ele a responsabilidade pela solução de problemas. Sendo assim, surge uma preocupação na ausência do Estado em prover os direitos sociais básicos da população carente, quando se vive um modelo de Estado mínimo, em que o Estado passa para a sociedade civil, representadas pelas ONG's, o fornecimento dos serviços públicos à população carente.

A municipalização da atenção à criança e ao adolescente em risco pessoal e social está inserida em um contexto que privilegia primordialmente a instância local (município) como o espaço para a construção das relações e da sociedade civil na formulação e operação de ações de política social na área.

Nesse sentido, o Município deve contar com o apoio técnico e financeiro dos níveis supra municipais de governo, ou seja, com o estado e a União. O Ministério do Desenvolvimento Social repassa recursos para as Entidades de Acolhimento através da Rede SAC – Serviço de Ação Continuada, mas segundo foi verificado nesta pesquisa apenas 50% dos abrigos estão recebendo este recurso, outros abrigos estão com atraso de 6 meses, lembrando que a verba é destinada para a alimentação das crianças e adolescentes.

Os Municípios têm realizado Termos de Convênio com Organizações Não Governamentais que passam efetivamente a executar o serviço de acolhimento, ficando estes atores (o Município e o Estado) apenas com a fiscalização.

Neste contexto, pode-se promover uma discussão acerca do interesse do Estado na existência e funcionamento das organizações não governamentais, para que estas cumpram funções de assistência a população carente, no que tange a abrigo de crianças e adolescentes, “terceirizando um papel do Estado”.

Contudo, a discussão se aprofunda quando se reflete acerca do discurso do Estado sobre a auto sustentabilidade das ONG's, já que são Não Governamentais. Percebe-se nesta pesquisa que os gestores das Entidades de Acolhimento que são ONG's necessitam ser capacitadas para captar recursos em Fundações Nacionais e Internacionais. Contudo, os gestores destas entidades muitas vezes ainda não têm qualificação nem habilidade na elaboração de projetos, que tem como consequência a não aprovação. O que indica um desconhecimento acerca da legislação acerca do terceiro setor, rigor técnico sobre elaboração de projetos, bem como conhecimento maior de Fontes Financiadoras de Projetos Sociais Nacionais e Internacionais.

Não parece ser um tanto paradoxal o discurso do governo, o qual por um lado ele incentiva as ONG's a oferecem serviço público, que antes era oferecido pelo governo, e por outro lado o próprio governo diz que por não pertencerem ao estado, elas precisam ser autossustentadas e independentes do governo. É isto que o governo chama de Política de Assistência Social Descentralizada?

A responsabilidade do governo não pode ser de apenas fiscalização, deve ter um papel mais atuante, ele junto como o terceiro setor, são os atores mais importantes na execução dos serviços de acolhimento para as crianças e adolescentes no Brasil.

Considerações Finais

Uma organização nunca está sozinha, afirma Enriquez (2011, p. 24), ela estabelece, necessariamente, relações com outras organizações, seja de forma

cooperativa ou concorrente. Essas relações são estruturadas através de negociação constante que lhes permita afirmar seus projetos. Assim, a dificuldade para cada organização consiste na manutenção de seu próprio projeto quando se estabelecem as interações com as demais. Segundo este autor, toda organização busca reconhecimento e aceitação (legitimação) no meio em que se desenvolve (ambiente institucional) e, para isso, ela define um caminho ou caminhos, que considera apropriado e parte para um processo de institucionalização de suas condutas.

O ambiente onde está imerso o “campo Entidade de Acolhimento” gera diversas indagações e estimula as investigações aprofundadas sobre o tipo de comportamento de todos os seus atores durante a formação e estruturação quanto ao papel por eles desempenhado. Este artigo analisou os principais elementos que concorreram e quais suas influências na formação no campo das Entidades de Acolhimento. Este campo passou por profundas alterações culturais, a partir de alterações na legislação, pois antes, em 1920, ser desprovido de condições econômicas era considerado em situação irregular e motivo de internação em instituições com fins de confinamento, como instituía o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979. Nesta época o conceito de abrigo estava sob a ênfase de confinamento dos menores em instituição fechada, este conceito perdurou até a década de 1970, no século XX. A partir de então, movimentos sociais se conscientizaram e partiram em defesa de espaços, ações e comportamentos mais dignos em direção a questão da criança e do adolescente carente no Brasil. Ainda entre os 1970 e 1980 foi uma época de final da ditadura no Brasil, e início do processo de reabertura política, com prevalência dos movimentos sociais, que teve como consequência o surgimento do Terceiro Setor, que surgiu da inquietude social. Esses movimentos também influenciaram a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, que marcou uma nova visão no tocante a assistência social a este público, com a valorização da criança e do adolescente enquanto sujeito de direito. Pode-se observar com isso, que a mudança da Legislação afetou profundamente o “campo organizacional das Entidades de Acolhimento”, ao longo do tempo.

A partir de 1990, sob os novos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente, as crianças têm sua vida inspirada no acolhimento da Doutrina de Proteção Integral, que passa a entender a criança e adolescente, não só aqueles em situação irregular, como sujeitos de direitos, credores de proteção especial, que é devida pela família, pela comunidade, pela sociedade em geral e pelo Estado. Desta forma, todos estes são atores intervenientes no campo organizacional das Entidades de Acolhimento.

Conclui-se então, que os principais atores que interferiram no campo das Entidades de Acolhimento ao longo do tempo foram: o Estado, a Igreja, através da criação de vários abrigos, orfanatos e casas de passagens em todo o Brasil e a Sociedade Civil através de doações a estas instituições e através dos movimentos sociais, (Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, O Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e, principalmente, a Comissão Nacional Criança e Constituinte), Ministério Público, Secretarias Municipais de Ação Social e Secretaria Estadual de Ação Social, mas este trabalho mostra, a partir do breve relato histórico que a maior participação foi da sociedade civil através dos movimentos sociais que pressionaram a mudança da legislação e a partir da década de 1990 com a efetivação da Lei 8.069 que é Estatuto da Criança e do Adolescente.

De modo que este artigo valida a perspectiva institucional de Phillip Selznick que combate uma visão estritamente racional da análise organizacional. E valoriza os aspectos cognitivos, político, culturais e simbólicos, passam a ser percebidos como fatores que influenciam o ambiente em que as organizações se inserem, e são incorporados à análise organizacional. Na medida, que o ambiente político, cultural e simbólico mudou o conceito de abrigos, passando efetivamente até por uma mudança de nome, que segundo o ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente, passa a ser chamado de Entidade de Acolhimento, com um conceito de residência temporária para a criança, também se traduz numa mudança cultural e simbólica nestas organizações, o que passa a refletir até no atendimento as crianças e adolescentes que precisam destes serviços.

Referências Bibliográficas

BAPTISTA, Myrian Veras (coord). **Crianças e Adolescentes em situação de risco na cidade de São Paulo**. 2ª. Ed. São Paulo: Pólis/PUC, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 05 de outubro 1988**. Presidência da República. Brasília. 2008.

BRASIL. **Política Nacional da Assistência Social** – PNAS de 2004.

BRASIL. Lei no. 8.069 de 13 de Julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil**. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 16 de Agosto de 2010.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

DiMaggio, P; POWELL, W.W. **The New institutionalism in organizational analysis**. London: University of Chicago, 2011.

ENRIQUEZ, E. **Como estudar as organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

LONGO, Isis Souza. **Da Legislação Menorista ao Eca: Mudanças e Permanências nos Discursos e Imaginário sobre a Conduta Infante – Juvenil**. Anais do Seminário em Educação. SEMIEDU, Universidade Federal do Mato Grosso, 2009.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald. R. **The external control of organizations**. New York: Harper & Row Publishers, 2011.

SELZNICK, Philip. **A Liderança na Administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

Notas:

[1] Professora Assistente da Universidade de Pernambuco, Mestre em Administração.