

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

JARDEL DE FREITAS SOARES

ISA FILIPA ANTÓNIO DE SOUSA

CLÁUDIA VIANA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Cláudia Viana; Isa Filipa António de Sousa; Jardel De Freitas Soares – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-488-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Cidadania. 3. Segmento social. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia



VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

Sem dúvida, a sociedade atual passa por transformações que ensejam uma demanda por aplicações de novos paradigmas na seara das Políticas Públicas e da Previdência Social.

Os Grupos de Trabalhos DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS e DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL realizaram-se conjuntamente no dia 08 de setembro de 2017 na Universidade do Minho, durante o VII Encontro Internacional do CONPEDI, em Braga Portugal, condensou os debates de temáticas de diversos ramos do direito perpassadas por um viés interdisciplinar e transdisciplinar, no qual estes sincretismos de saberes trouxeram novas perspectivas aos investigadores envolvidos.

Constatou-se nos Grupos de Trabalhos que os ramos do Direito, quais sejam: o Direito Constitucional, os Direitos Humanos, o Direito da Criança e do Adolescente, o Direito Penal; bem como, as ciências afins, a exemplo da Sociologia, História, Psicologia; e também dos movimentos sociais, a saber, a cultura e a religião, se tornam ferramentas importantes na preservação dos Direitos Sociais do cidadão.

As temáticas discutidas nestes Grupos de Trabalhos se expressam por várias naturezas, são estas: (a) Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito; (b) As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas; (c) Políticas públicas e orçamento; (d) Intervenção do estado na ordem social; (e) Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Ao longo das discussões destacaram-se as preocupações com o programa minha casa minha vida enquanto política pública social e também de inclusão dos refugiados Sírios. Outro ponto a ser lembrado nos debates foram com relação a atuação do Estado na proteção dos direitos da criança de adolescente e sua reinserção social. E por fim, merece ainda ser enfatizado a necessidade de Políticas mais sérias de proteção à saúde.

Isto posto, abordar Direitos Sociais, Políticas Públicas e a Previdência Social não é tarefa fácil devido a sua complexidade material, contudo, ensejam reflexões necessária entre os vários segmentos diante dos câmbios sociais que avançam rapidamente no Brasil e no mundo.

Profa. Dra. Cláudia Viana

Prof. Dra. Isa Flipa António de Sousa

Prof. Dr. Jardel de Freitas soares

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**REINTEGRAÇÃO FAMILIAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O DIREITO À
CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA NA INTERFACE DA
EFETIVAÇÃO DOS PLANOS INDIVIDUAIS DE ATENDIMENTO E DAS
AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS**

**FAMILY REINTEGRATION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS: THE RIGHT
TO FAMILY AND COMMUNITY LIVING IN THE EFFECTIVE INTERFACE OF
INDIVIDUAL SERVICE PLANS AND CONCENTRATED AUDIENCES**

**Neide Aparecida de Souza Leheld
Vanessa de Oliveira**

Resumo

O presente artigo objetiva problematizar o acolhimento institucional de crianças e adolescentes à luz da recente normativa jurídica brasileira (Lei nº12.010/2009), considerando a trajetória histórica da legislação referente à infância e adolescência, além das contraditórias intervenções estatais que apresentam reflexos na realidade atual. Também serão abordados alguns aspectos do percurso de vida das famílias e os motivos que levaram os seus descendentes ao acolhimento institucional. De modo específico, será tratado o Plano Individual de Atendimento e as audiências concentradas como instrumentais para a reintegração familiar em contexto de neoliberalismo e precariedade geral de políticas públicas.

Palavras-chave: Acolhimento institucional, Criança e adolescente, Família, Reintegração familiar

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to discuss the institutional acceptance of children and adolescents in the light of the Brazilian recent legal regulations, considering the historical trajectory of the legislation pertaining to childhood and adolescence, in addition to the contradictory state interventions that present reflections on current reality. Will also be discussed some aspects of the way of life of the families and the reasons that led their descendants to the host institutions. Specifically, is treated the Individual Plan of care and the concentrated audiences as instrumentals for family reintegration in the context of neoliberalism and general precariousness of public policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Institutional host, Child and adolescent, Family, Family reintegration

1. Introdução

A temática em questão faz parte do cotidiano de trabalho de juízes, promotores de justiça, advogados, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, dentre outros atores sociais que compõem o atual Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), implantado no Brasil a partir da Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, emitida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Na prática, o assunto é pouco problematizado, debatido e sistematizado teoricamente, se tornando um desafio discorrer sobre o acolhimento institucional, a trajetória de vida das famílias de crianças e adolescentes que vivenciam tal experiência, as novas normativas, bem como a intervenção, muitas vezes contraditória, dos atores sociais citados acima.

Diante desse contexto, o presente artigo objetiva trazer subsídios para o debate de tal temática, a qual será abordada desde o Brasil Colônia até os dias atuais. Se, a princípio, a conduta do Estado era retirar as crianças das famílias “desequilibradas” e “incapazes” de exercer a vigilância e cuidado aos seus filhos, atualmente, este mesmo Estado quer reintegrar as crianças e adolescentes às suas famílias de origem mediante a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) e através da efetivação das audiências concentradas, instrumentais que foram implantados no país a partir da Lei nº 12.010/2009.

Entretanto, a grande maioria dessas famílias vivencia condições de extrema vulnerabilidade social e pessoal, fator que dificulta o regresso familiar dessas crianças em condições de dignidade humana.

Em tempos de neoliberalismo, questiona-se: será que as insipientes políticas públicas brasileiras conseguirão resolver tal problemática a contento? Será que, de fato, o PIA e as audiências concentradas serão capazes de garantir direitos sociais às famílias das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional? Estas e outras questões serão enfocadas ao longo do texto.

2. Contexto histórico do acolhimento institucional

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes brasileiros é uma prática tão antiga que remonta aos primórdios do nosso país. Mesmo antes da chegada dos portugueses à Terra de Santa Cruz, primeiro nome dado ao Brasil em Portugal no século XVI, retirar crianças e adolescentes de suas famílias era uma conduta comum.

Em uma época em que as crianças eram consideradas um pouco mais que animais de estimação, com uma taxa de mortalidade infantil altíssima, as crianças pobres, órfãs de pai, judias e ciganas eram raptadas pela Coroa Portuguesa e colocadas em embarcações rumos à Terra de Santa Cruz e/ou às Índias para trabalharem como pajens e como grumetes dentro das naus navegantes, conforme estudos de Ramos (1999, p. 22).

Diversos eram os motivos que levavam a este afastamento familiar: muitos pais pobres vendiam seus filhos pequenos em troca de algum dinheiro; a orfandade paterna era considerada crucial, pois, sem o pai, poucas eram as chances da mãe conseguir o sustento de sua prole. Havia também um objetivo explícito de controle populacional de povos ciganos, que se recusavam à conversão ao Cristianismo e judeus, para não prosperarem financeiramente em terras portuguesas.

Dentro das embarcações, o trabalho dessas crianças e adolescentes era árduo, sendo que os grumetes eram escravizados e utilizados como mão-de-obra nas diversas tarefas pesadas a bordo. As pajens eram responsáveis por servir os oficiais à mesa, arrumar-lhes os camarotes e as camas. Muitas dessas crianças eram estupradas e sodomizadas pelos marinheiros, de acordo com os estudos de Ramos (1999).

Em viagens que poderiam durar quase um ano, as condições a bordo eram muito precárias. Tais crianças e adolescentes ficavam alojados a céu aberto, expostos ao sol e à chuva, enquanto a fome e a doença eram uma constante. Muitos morriam de inanição e outros, para sobreviver, se alimentavam de ratos e baratas.

As crianças sobreviventes chegavam ao Brasil Colônia e iam morar no primeiro abrigo brasileiro, que foi implantado por volta de 1550 e denominado Casa dos Muchachos. As crianças europeias passavam a conviver com crianças e adolescentes indígenas, os quais também eram sequestrados de suas famílias para serem catequizados, pois eram considerados “almas menos duras” (BAPTISTA, 2006, p. 25) do que os adultos e, conseqüentemente, conseguir romper com a cultura e hábitos indígenas.

Nesse período histórico, o abandono de crianças se tornou um costume introduzido pelos colonizadores, pois, até então, as comunidades indígenas não praticavam tal ato.

No século XVIII, surgiram as primeiras rodas de expostos, enquanto mecanismo criado para proteção à criança abandonada. Bebês e crianças pequenas eram deixadas em um cilindro instalado junto às instituições filantrópicas mediante o anonimato das mães. Em 1726, na cidade de Salvador implantou-se a roda de expostos, seguido pela cidade do Rio de Janeiro (1738) e de Recife (1789).

Diversos motivos levavam uma criança à roda dos expostos, dentre eles, destacamos: a pobreza, a condição de filhos de mães solteiras, filhos ilegítimos advindos de adultérios, gêmeos que sobrecarregavam a mãe e, até mesmo, as crianças mortas, para se garantir um enterro cristão.

Da roda dos expostos, as crianças iam para o asilo dos expostos, instituição que tinha o objetivo de educar crianças pobres e abandonadas. Nesse local, o índice de mortalidade era tão alto, que beirava a noventa por cento (90%), fator que explica a vestimenta das crianças, que usavam roupas brancas para, assim que morrer, chegarem ao céu como “anjinhos”, de acordo com Baptista (2006).

O Estado contratava, por valores irrisórios, mulheres para cuidar das crianças, sendo que, muitas delas não tinham paciência para exercer o ofício e chegavam a colocar aguardente na mamadeira das crianças.

Pode-se afirmar que, no período monárquico brasileiro, houve uma institucionalização maciça de órfãos e de crianças abandonadas, que se configuravam como problema social. Com o advento das leis do Ventre Livre (1871) e Áurea (1888), as crianças negras e mestiças se juntaram às crianças pobres institucionalizadas. Convém enfatizar que a expansão da miséria acentuou o abandono de crianças.

No início do século XX, durante o Brasil República, o Estado é pressionado a criar instituições públicas de recolhimento de crianças e adolescentes, sendo que, as primeiras eram instituições de regime prisional. É um período caracterizado pela implantação do sistema capitalista no Brasil, demarcando a gênese da questão social¹ brasileira e a profissionalização do Serviço Social na década de 1930.

Nesse contexto, houve uma intensa migração da população rural para grandes centros industriais localizados nas capitais dos Estados, como São Paulo e Rio de Janeiro. O número de pobres era alto no campo, contudo, a população não passava fome, pois plantava os alimentos. Já nos grandes centros, a miséria e a fome se alastravam, contribuindo para o abandono de crianças.

A mentalidade da época era caracterizada pelos objetivos da institucionalização, quais sejam: cuidar de crianças e adolescentes advindos de famílias incapazes ou indignas de vigiar seus filhos. Educar um “povo-criança” seria transformar o Brasil em uma nação considerada civilizada, de acordo com estudos de Rizzini (2011, p. 86), a qual ainda aponta

¹Iamamoto (2001, p. 27) define a questão social como sendo “o conjunto das expressões da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

que o objetivo do Estado era moldar um povo educado, mas que não ameaçasse os detentores do poder; um povo trabalhador, porém, sem consciência de classe e um povo patriota, mas que não almejasse governar a nação.

Quanto às famílias das crianças e adolescentes institucionalizados, estas eram consideradas, pelo Estado, como:

[...] incapazes de cuidar de si mesmas, as famílias pobres eram representadas como igualmente incapazes de cuidar adequadamente de seus filhos, propiciando-lhes a educação necessária à formação de cidadãos válidos e úteis, passíveis de se integrarem ao capital humano de que a nação precisava para o seu desenvolvimento. (RIZZINI; PILOTTI. 2011, p. 352).

Podemos compreender as qualificações de cidadãos "válidos e úteis" como a mão-de-obra necessária para alavancar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Desse modo, desde os primórdios do Brasil, existe um movimento estatal no sentido de promover a institucionalização de crianças e adolescentes confinadas em instituições totais nas quais crianças e adolescentes pobres e/ou infratores, considerados em situação irregular, viviam apartados de seu meio familiar e comunitário em unidades da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem), administradas pelos governos estaduais..

Ao nos referirmos à institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil torna-se importante a pergunta: o que é institucionalização? Na definição elaborada por Silva (2002, p. 9), o qual teve sua própria infância e adolescência institucionalizada, ele nos diz:

Por institucionalização, entende-se o processo de confinamento de crianças e de adolescentes em estabelecimentos públicos ou privados, com características de instituição total.

Tais instituições eram regidas por valores impessoais que impregnavam o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais deveriam adaptar-se à rotina institucional e, com o passar do tempo, introjetar a lógica que rege a vida e o cotidiano institucional. Da mesma maneira, quanto maior o tempo de institucionalização, mais arraigada estará a lógica institucional no desenvolvimento da criança, contribuindo para a formação de uma identidade institucional e não personalizada.

A dinâmica da institucionalização é a supressão da intimidade, da individualidade e das características individuais, ao introduzir a criança em um meio onde ela nunca será sujeito e onde todas as dimensões de sua vida passarão a ser administradas do ponto de vista da conveniência da instituição, sobretudo de suas regras funcionais e disciplinares. (SILVA, 2002, p. 15).

3. Promoção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária: o papel do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público

As primeiras legislações brasileiras que enfocaram diretamente crianças e adolescentes foram os Códigos dos Menores, sendo o primeiro de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, que tinha como foco o menor abandonado ou delinquente e, o segundo, datado de 1979, que era baseado na doutrina da “situação irregular do menor”, tendo a internação como medida de segregação dos menores marginalizados. Este último Código refletia o contexto sócio-político e cultural da ditadura civil-militar brasileira, de acordo com Baptista (2006).

Após as lutas populares e movimentos organizados da sociedade civil, que culminaram no processo de redemocratização do país, foram implantados diversos marcos normativos relacionados à infância e juventude brasileira. A princípio, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) assegurou, com absoluta prioridade, os diversos direitos de crianças e adolescentes e, dentre eles, destacamos o direito à convivência familiar e comunitária.

Em 1990, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) foi aprovado em tempo recorde. Esta legislação veio romper com a doutrina da situação irregular e efetivar a passagem de uma visão tutelar para a defesa de direitos fundamentais de crianças, de adolescentes e suas famílias, além de consolidar uma mudança paradigmática de intervenção pautada nos direitos humanos. Com o advento do ECA, pela primeira vez na história brasileira, a criança e o adolescente são vistos como indissociáveis de seu contexto sociofamiliar.

No ano de 2004, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o livro “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”, fruto de uma pesquisa realizada em âmbito nacional, a partir de dados fornecidos por 589 abrigos que recebiam verbas federais advindas da Rede Serviços e Ações Continuadas (SAC), conforme Silva (2004).

Nesta pesquisa, constatou-se que o principal motivo para crianças e adolescentes serem institucionalizados era a pobreza em 52% dos casos analisados; 86,7% das crianças abrigadas tinham família e, destas, 58,2% mantinham vínculo com esta família.

A partir desses dados, podemos inferir que a pobreza continua sendo motivo para institucionalização de crianças e adolescentes e que o direito à convivência familiar e comunitária, garantido pela CF 1988 e pelo ECA, vem sendo violado ao longo dos séculos até os dias atuais.

No intuito de elencar estratégias capazes de romper com a secularização da institucionalização de crianças, em 2006 foi lançado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), fruto de intensa mobilização nacional que se tornou marco referencial para construção de políticas públicas brasileiras para crianças e adolescentes afastados de suas famílias.

O PNCFC destacou o fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; a garantia dos princípios da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, bem como o reordenamento dos SAIs sintonizados com as normativas recentes.

Tal documento reconhece a família como um ambiente de excelência para o desenvolvimento da criança e do adolescente, todavia, apresenta alguns aspectos que podem ser interpretados como a desresponsabilização do Estado em implantar políticas públicas mediante o repasse à sociedade civil de tarefas como a instalação do programa família acolhedora e a execução da medida protetiva de acolhimento institucional por Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Oliveira (2015) e outros estudiosos da temática esboçaram algumas contradições presentes no PNCFC quanto à centralidade da atenção às famílias, pois tal documento “oscila entre o controle das políticas públicas para efetivar proteções sociais às famílias e o viés por enaltecer suas potencialidades e capacidades, até então desconsideradas pela perspectiva histórica do olhar para as famílias como incapazes” (OLIVEIRA, 2015, p. 170).

Posteriormente, em junho de 2009, o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes se tornou referência obrigatória para a reordenação dos antigos abrigos à luz da CF 1988, do ECA e do PNCFC.

Após seis anos de sucessivos projetos de lei substitutivos ao original Projeto de Lei Nacional de Adoção nº 1.753/2003, em agosto de 2009, foi aprovada a Lei nº 12.010/2009 que, *a priori*, foi denominada como Nova Lei de Adoção, mas que traz, de fato, garantias à reintegração familiar de crianças e adolescentes.

Esta lei foi o resultado do embate de posturas conservadoras, as quais visavam facilitar a adoção de crianças institucionalizadas e posturas democráticas que defendiam a preservação de conquistas advindas da CF 1988 e do ECA.

Um dos principais objetivos da Lei nº 12.010/2009 é o aperfeiçoamento do ECA, sobretudo quanto os princípios da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional, bem como o fortalecimento da família de origem.

Com relação à excepcionalidade do acolhimento institucional, a nova normatização enfatiza que o afastamento de criança ou adolescente do convívio familiar é competência exclusiva da autoridade judiciária, ou seja, do juiz da Vara da Infância e Juventude. Contudo, a lei prevê situações excepcionais, nas quais o Conselho Tutelar pode encaminhar crianças ou adolescentes a um serviço de acolhimento institucional, desde que estas tenham sido vítimas de violência ou abuso sexual. Nestes casos, o acolhimento institucional funciona como medida emergencial que garanta a integridade física e mental da criança ou do adolescente.

Quanto à brevidade, o art. 101, §4º do ECA, estabelece, de forma obrigatória, a elaboração de um Plano Individual de Atendimento (PIA) para cada criança e adolescente em situação de acolhimento institucional. O PIA é um documento elaborado imediatamente após o acolhimento institucional, de forma interprofissional e interinstitucional, com o objetivo de garantir a reintegração familiar em menor tempo possível. Tal documento deve ser juntado nos autos processuais em até trinta dias após o acolhimento institucional.

O PIA pode ser considerado um instrumental inovador de intervenção na família dessas crianças, no intuito de compreender os indivíduos sociais em seu contexto sócio histórico e propor alternativas concretas que sejam capazes de superar os motivos do acolhimento institucional. Outra inovação trazida pelo PIA é o protagonismo dado à criança, ao adolescente e à família na elaboração, consolidação e execução das metas estabelecidas, rumo à concretização de direitos de todos os envolvidos.

Observa-se que, em tempos neoliberais que primam pela retração do Estado quanto à implantação e execução de políticas públicas, o PIA se materializa de uma maneira insipiente e até burocrática, sem conseguir romper com uma das principais motivações do acolhimento institucional, ou seja, a pobreza, a qual, geralmente, está associada a diversos outros fatores, como, por exemplo, as condições precárias e/ou falta de moradia das famílias.

O art. 19, § 1º do ECA afirma que cada criança que esteja em situação de acolhimento institucional terá sua situação reavaliada pela autoridade judiciária, no máximo, a cada seis meses. Nessas ocasiões, o juiz da Vara da Infância e Juventude decidirá sobre o destino da criança e do adolescente, ou seja, se é possível a reintegração familiar ou encaminhamento para família adotiva.

A partir dessa normativa, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)², através do Provimento nº 36, de 24 de abril de 2014, estabeleceu as audiências concentradas, que são

²O CNJ é um órgão que foi implantado através da Emenda Constitucional nº 45/2004 e tem como principal atribuição, dentre outras, fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos juizes em todo território nacional.

obrigatórias em todo o território nacional e são convocadas pelo juiz da Vara da Infância e Juventude. Tais audiências podem ser definidas como a reunião de todos os atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), para discussão, homologação e revisão do PIA.

Durante as audiências concentradas, ficam claros os três eixos articuladores do SGDCA, ou seja, o eixo da promoção de direitos, que evidencia o dever do Poder Executivo de garantir serviços públicos básicos ao conjunto da população e, de forma prioritária, a crianças e adolescentes; o eixo da defesa de direitos, no qual o representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Conselho Tutelar asseguram a exigibilidade de direitos das crianças, adolescentes e suas famílias e, finalmente, o eixo do controle de direitos, que pode ser definido enquanto o controle externo não institucional da ação do Poder Público pela sociedade civil organizada, por exemplo, representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

No ano seguinte à promulgação da Lei nº 12.010/2009 e, em consonância a ela, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), através da Coordenadoria da Infância e Juventude (CIJ)³, emitiu o Parecer CIJ nº 04/2010, que versa sobre a adequação procedimental para o devido processo legal no âmbito da Justiça da Infância e da Juventude, ou seja, garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa⁴.

Ao longo de vinte e dois anos posteriores à promulgação da CF 1988, admitia-se nos Tribunais a existência de processos denominados “procedimentos verificatórios” ou “pedido de providências”, nos quais, diversas famílias foram alvo da Justiça sem ao menos ter a possibilidade de que as informações apresentadas no processo judicial, geralmente, pelos membros do Conselho Tutelar (CT), fossem consideradas contraditórias ou, nem mesmo, tiveram acesso a um advogado que lhes garantiria a ampla defesa.

Para coibir tais práticas inconstitucionais, o Parecer citado acima, com base tanto na CF 1988, quanto no ECA, orienta que o TJSP não mais admita o processamento de “procedimentos verificatórios” ou “pedido de providências”, devolvendo ao CT a sua função original, qual seja, monitoramento do caso e requisição de serviços para aquela família.

³Mesmo antes da determinação do Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução nº 94, de 27 de outubro de 2009, de que todos os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal implantem uma Coordenadoria da Infância e Juventude, esta foi criada no TJSP em abril de 2007, com a finalidade de assessoramento e aprimoramento dos juízes atuantes em todo o estado de São Paulo, assim como para promover a articulação dos juízes com os demais atores do SGDCA, além de implementar ações contidas em diversos documentos de âmbito nacional, com destaque para o PNFC.

⁴Tais direitos estão contidos na CF 1988, no tocante aos Direitos Fundamentais, no art. 5º, LV, reproduzido na íntegra aqui: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com meios e recursos a ela inerentes” (2007, p. 11).

Na hipótese da requisição do CT não ser atendida, este deverá encaminhar a família à Defensoria Pública (nos locais onde ela exista) ou à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para a nomeação de um advogado dativo que defenda o direito violado daquela família.

O Parecer CIJ nº 04/2010 também previu a hipótese de inadequação ou insuficiência do serviço, na qual o CT deverá representar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) para a definição de diretrizes de atendimento; deverá prestar assessoria ao Poder Público na elaboração da lei orçamentária para implantar o serviço ou representar ao Ministério Público (MP) para que este exerça a defesa de direitos coletivos ou difusos⁵.

O Ministério Público está vetado de ajuizar Procedimentos Verificatórios e Pedidos de Providência após a entrada em vigor da Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011, emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Esta resolução normatizou a atuação dos membros do Ministério Público (MP) na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento que, além de proibir o ajuizamento de novas ações, padronizou as fiscalizações a serem realizadas pessoalmente pelo MP em serviços de acolhimento institucional, assim como o papel do MP de adotar medidas administrativas e judiciais cabíveis visando à efetiva implementação da política municipal de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

As alterações promovidas pela Lei nº 12.010/2009 ainda não foram incorporadas e assimiladas pela sociedade brasileira. Em 2011, foi criada a Frente Parlamentar em Defesa da Adoção no Congresso Nacional, responsável pela tramitação de diversos Projetos de Lei que visando facilitar a adoção de crianças e de adolescentes institucionalizados, os quais “revelam a intenção de incrementar a engrenagem da retirada das crianças de classes subalternas, acrescentando ao processo de espoliação social por elas já vivenciado, a ruptura definitiva do convívio familiar.” (OLIVEIRA, 2015, p. 170).

4. Centralidade das famílias, crianças e adolescentes nas políticas públicas: proteção ou (des)proteção do Estado?

Para discorrer sobre famílias que têm seus filhos em situação de acolhimento institucional é necessário fazer uma aproximação conceitual do termo família.

⁵ Conforme Gastaldi (2015, p.1), os direitos coletivos são aqueles transindividuais, ou seja, que não pertencem ao indivíduo de forma isolada e que possuem natureza indivisível, na qual não se admite a possibilidade de partilhá-los. São exemplos de direitos difusos: a proteção da comunidade indígena, da criança e do adolescente, das pessoas portadoras de deficiência.

Família pode ser compreendida enquanto um fenômeno social que sofre transformações ao longo da história humana. Etimologicamente, o termo família deriva do latim *famulus*, que significa o escravo doméstico da Roma Antiga.

“Desde sempre, a família existiu. O ser humano vive em grupos, criando e recriando modos de convivência. A família faz parte de uma necessidade primária de nossa espécie que é estar em grupos.” (SOUZA et. al., 2015, p. 31).

Em tempos recentes, o conceito de família foi estendido para além dos laços consanguíneos.

Na Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, a família pode ser aquela composta por indivíduos que são ou que se consideram aparentados.

No documento PNCFC, família é conceituada como um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas, ou seja, ao mesmo tempo em que a família pode ser forte, pois ela é fonte de reprodução humana e de socialização primária de crianças; ela também pode ser fraca, constituindo-se em palco de tiranias, opressões e violências que refletem as contradições mais amplas da sociedade.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), família pode ser considerada como o grupo de pessoas com quem se pode contar. Compreende-se que sua conceituação vai aos poucos sendo ampliada socialmente, podendo contemplar amigos, compadres e vizinhos.

Família pode ainda ser considerada como “articuladora de trajetórias de vida e *locus* de identidade no processo de formação do ser humano [...] com papel central na reprodução social e na reprodução da força de trabalho.” (SOUZA, 2015, p. 37).

Na sociedade atual, compreende-se a família enquanto de se definida enquanto a a célula social ativa, portadora de direitos de cidadania e como foco de políticas públicas. Contraditoriamente, em um país como o Brasil, marcado pela ausência de um Estado de Bem-estar Social e pela insuficiência das políticas públicas, predomina o “familismo” ou “neofamilismo”, que ocorre quando as unidades familiares assumem a responsabilidade principal pela proteção social de seus membros, culminado em uma família sobrecarregada, fragilizada e enfraquecida, ou seja, “essas famílias estão diante do desafio de enfrentar, sem nenhuma proteção social, carências materiais e financeiras” (GUIMARÃES, R. F.; ALMEIDA, S. C. G., 2010, p. 130), além dos conflitos relacionais e da violência social e estrutural.

E, é nesse contexto mais amplo, que ocorrem os denominados acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes. A pobreza, a falta de acesso a moradia e a possibilidade de vida digna dos grupos sociais vulnerabilizados são os panos de fundo

causadores da maioria dos acolhimentos institucionais efetivados na atualidade. Associada a estes, está a negligência cometida pela família nos cuidados com seus descendentes, que é algo facilmente perceptível, podendo ser visto em sua aparência.

Contudo, quando aprofundamos a análise concreta da vida dessas famílias, podemos concluir que o abandono de crianças ocorre de forma transgeracional, o que foi analisado por Oliveira (2012, p. 42), persistindo ao longo de quatro gerações (bisavó, avó, mãe e filho), sendo a figura paterna pouco presente nos cuidados com as crianças, evidenciando a questão de gênero, que sobrecarrega o papel da mulher na família.

Outro fator de acolhimento institucional do presente é o uso abusivo de álcool ou outras drogas (cocaína e crack) por parte dos adultos responsáveis por crianças, que é uma questão de saúde pública, sem a devida atenção do Estado na perspectiva de implantar serviços como o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS). Além disso, o Estado também se omite a efetivar direitos sociais básicos como: acesso universal a creches e fornecimento de medicamentos.

Todos esses fatores evidenciam a negligência cometida pelo Estado contra a família, que sofre os impactos das políticas macroeconômicas, vivencia o trabalho desregulamentado, mal remunerado e irregular. Todos os fatores citados dificultam o desempenho do papel socialmente esperado da família, ou seja, prover e proteger sua prole.

Diante disso, a família traça algumas estratégias de sobrevivência. Dentre elas, citamos: o apadrinhamento ou adoção espiritual através do estabelecimento de vínculos com classes sociais favorecidas (relação patrão/empregado); a rede informal de apoio estabelecida com amigos e vizinhos através da troca de favores e o abandono civilizado, que ocorre quando há a entrega informal dos filhos a conhecidos, amigos ou vizinhos, que estabelecem com essas crianças relação de “pais de criação”, mediante a filiação informal.

Quando todas estas estratégias falham, ocorre o acolhimento institucional. Antes da Lei nº 12.010/2009, a maioria dos acolhimentos institucionais era efetivada pelo Conselho Tutelar, órgão que foi idealizado pelos legisladores como uma instância democrática com participação de membros da comunidade local, mas que, na prática, exerce atuação pontual em detrimento de uma ação articuladora e, na maioria das vezes, rotula a família como omissa, negligente e imoral.

Também anterior à nova legislação relativa à infância e juventude, o Conselho Tutelar encaminhava as crianças e adolescentes ao serviço de acolhimento institucional, que, muitas vezes, são instituições filantrópicas que exercem um trabalho sem embasamento legal e sem equipe interprofissional (coordenadores, assistentes sociais e psicólogos). Nesses

locais, as crianças eram impedidas de ter contato com seus familiares, sendo permitida a visita apenas após autorização judicial, contribuindo para o rompimento dos laços familiares.

Uma vez que o “caso” era encaminhado à Vara da Infância e Juventude, o juiz determinava que a equipe interprofissional judiciária (assistente social e psicólogo) realizasse um relatório psicossocial como subsídio à decisão judicial. De modo geral, ao intervir na família, a equipe desqualificava a função social da família, rotulando-a como incapaz de estabelecer vínculos afetivos com suas crianças, exercendo forte culpabilização da família em detrimento de uma intervenção que problematize aspectos mais amplos e que aplique uma metodologia de trabalho que objetive elevar a família, no mínimo, à condição de parceira dos programas sociais, empoderando-as como corresponsáveis pelos programas sociais, com foco na busca do pleno exercício da cidadania.

Guimarães e Almeida (2010, p. 132) discorrem a respeito de metodologias de trabalho social com famílias em situação de pobreza, dando ênfase ao trabalho grupal com, no máximo, quinze famílias que podem se reunir semanal ou quinzenalmente no decorrer de cerca de dezoito meses. Sugere-se que seja estabelecido inicialmente um contrato preciso e pactuado entre coordenadores e famílias, que deverá ser revisto periodicamente, no intuito de discutir questões relacionais, tanto familiares quanto sociais, culminando em histórias de vida ressignificadas.

Entretanto, na realidade concreta, quando a família era encaminhada para ser atendida pela equipe interprofissional (assistente social e psicóloga) do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), mais uma vez ela era culpabilizada, além de ser vista como incompetente para cuidar de seus filhos, exercendo sobre a família uma ação policial, fiscalizadora e preconceituosa, de acordo com os estudos realizados por Oliveira (2012).

O trabalho social com famílias se resumia à inclusão em programas de transferência de renda e fornecimento de cesta básica, o que, evidentemente, não era o suficiente para romper com os motivos gerais do acolhimento institucional, perpetuando-o.

Diante disso, constatamos que as legislações aqui mencionadas destacam a centralidade da família nas políticas públicas. Mas, na prática, de qual centralidade se fala? Parece-nos que houve uma “redescoberta” da importância dos laços familiares e comunitários, mas em quais condições concretas tais laços se desenvolvem? Observa-se que:

Durante longo período da história do país tem sido constante um processo excludente da população pobre e de suas famílias do cenário social e uma ênfase nos processos de criminalização da pobreza. (BARROS et. al., 2014, p. 165).

5. Direito à convivência familiar e comunitária: implicações no cotidiano de trabalho dos assistentes sociais

Quando uma palavra ou expressão passa a fazer parte do senso comum, como é o caso da convivência familiar e comunitária, cabe sua análise e o fomento de debates sobre os fatores que contribuíram para sua difusão na atualidade. Para tanto, torna-se necessário um olhar atento para o passado recente da trajetória da legislação infanto-juvenil brasileira.

O direito à convivência familiar e comunitária está previsto na Constituição Federal (CF/1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), entretanto, diante do grande número de crianças e adolescentes vivendo em serviços de acolhimento institucional (SAI), foi necessária a implementação da Lei nº 12.010/2009 na tentativa de se efetivar ações estatais capazes de garantir a reintegração familiar dessas crianças e adolescentes e, em casos excepcionais, encaminhá-las para adoção.

Em tal normativa, está prevista a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), em conjunto com crianças, adolescentes e suas famílias visando à reintegração familiar, bem como a reavaliação semestral feita pela autoridade judiciária responsável pela Vara da Infância e Juventude sobre a situação de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, motivo que ensejou a implantação das audiências concentradas (ACs).

Os PIAs e as ACs fazem parte do cotidiano de trabalho dos⁶ assistentes sociais que trabalham no Poder Judiciário, bem como nos SAIs e nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que pode ser definido como uma unidade pública estatal, integrante do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que tem a família como foco de atuação a partir da territorialização e atua no eixo de proteção especial de média e alta complexidade, na qual a violação dos direitos da criança, adolescente e família já ocorreu e visa ao fortalecimento de vínculos familiares.

Os profissionais que trabalham junto aos eixos de Defesa e Promoção de Direitos, ou seja, respectivamente, asseguram a exigibilidade de direitos de crianças, adolescentes e suas famílias e também promovem direitos mediante o reconhecimento do dever do Poder Executivo de “garantir de modo universal os serviços públicos básicos ao conjunto da população e, de modo prioritário, às crianças e adolescentes” (GARCÍA, 1999, p. 3).

⁶ A partir do 39º Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado em 2010, foram adotadas mudanças no Código de Ética (Resolução nº 594), que são relativas às novas regras ortográficas e ao reconhecimento da linguagem de gênero, a fim de enfrentar a linguagem cultural sexista, alterações com as quais concordamos. Contudo, acreditamos que é inviável, para elaboração de um artigo, o uso em todo corpo do texto da forma masculina e feminina o/a, os/as e, por isso, iremos desconsiderar essa alteração específica.

Por serem instrumentais de trabalho recentes, o debate e a sistematização teórica sobre essa temática ainda é incipiente ou, até mesmo, pouco publicizada.

Diante disso, propõe-se a análise e debate sobre o conceito de direito à convivência familiar e comunitária em sintonia com as diretrizes curriculares implantadas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) em 1996 e, em especial no tocante à:

(...) apreensão das demandas - consolidadas e emergentes - postas ao Serviço Social via mercado de trabalho, visando formular respostas profissionais que potenciem o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre público e privado.

Outrossim, também se ressalta que ‘o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional’ (BARROCO, TERRA, 2012, p. 130) é um dos princípios do Código de Ética Profissional (CEP) de 1993 que reforça a educação permanente como indissociável dos elementos técnico-operativos do trabalho profissional com as dimensões teórico-metodológica e ético-política.

Tais dimensões estão presentes durante o processo de formação profissional do assistente social, bem como ao longo de sua trajetória profissional. Podem ser compreendidas da seguinte maneira: a dimensão teórico-metodológica se refere à necessidade de que o assistente social compreenda o seu papel profissional no contexto das relações sociais mais amplas, através da apropriação das principais matrizes do pensamento social; a dimensão ético-política, que tem a finalidade de compreender o significado social e político das demandas e respostas profissionais e, desse modo, estabelecer estratégias, bem como a dimensão técnico-operativa, no intuito de formular respostas qualificadas e críticas às demandas institucionais postas no cotidiano de trabalho.

A temática deste artigo também foi colocada pelo Conjunto Conselho Federal de Serviço Social/Conselho Regional de Serviço Social (CFESS/CRESS) como uma das bandeiras de luta⁷ dos assistentes sociais brasileiros em defesa da seguridade social que, dentre outras lutas, defende:

Lutar pela implementação das diretrizes previstas na Lei nº 12.010/09, em especial no que tange ao acolhimento institucional e direito à convivência familiar e

⁷Tais bandeiras de luta foram aprovadas no 44º Encontro Nacional CFESS/CRESS e lançadas no dia 19 de novembro de 2015, durante o 5º Encontro Nacional de Seguridade Social que aconteceu em Belo Horizonte – MG, no sentido de condensar a pauta política construída coletivamente ao longo dos últimos anos pelo Conjunto CFESS-CRESS e com o objetivo de pautar o exercício profissional da categoria.

comunitária de crianças e adolescentes, cobrando a primazia de responsabilidade do Estado.

A realidade concreta coloca em evidência o fato de que, majoritariamente, crianças, adolescentes sob medida protetiva acolhimento institucional e suas famílias vivenciam condições de extrema pobreza e violação de direitos sociais, fatores que dificultam o regresso familiar.

No Brasil, ao longo dos séculos, a adoção foi utilizada como único caminho viável para que crianças e adolescentes institucionalizados tivessem a possibilidade de viver e crescer junto a uma família. Isso vem se modificando, pelo menos no marco legislativo, desde a promulgação da CF/1988, do ECA/1990 e, de modo mais recente, da Lei nº 12.010/2009, que enfatiza a prioridade da reinserção familiar de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente e a primazia da responsabilidade do Estado em promover políticas de apoio às famílias.

Contribuiu para a implementação desta lei, o lançamento das Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (DCAC), documento elaborado e aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e, conseqüentemente, pelo Brasil enquanto estado-membro da ONU. Ambas as legislações entraram em vigor em novembro de 2009.

Tais diretrizes apontam a necessidade de que haja maiores investimentos na reintegração familiar de crianças e adolescentes privados da convivência familiar e comunitária; a responsabilidade do Estado em assegurar que as famílias tenham acesso aos meios necessários de apoio em sua função de prestadoras de cuidados e colocam o protagonismo de crianças, adolescentes e suas famílias, os quais devem ser consultados sobre o afastamento familiar e sua opinião deve ser devidamente considerada e também o reconhecimento da devida importância do papel da família extensa e da comunidade.

Porém, cabe ressaltar que:

O Brasil sempre se deparou com esta contradição: por um lado adota posturas avançadas na legislação, acompanhando os principais avanços consagrados nos tratados e nas convenções internacionais, mas, por outro, essa mesma legislação avançada serve para mascarar e camuflar uma prática arcaica e discriminatória. (SILVA, 1997, p. 71).

Sobre a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família, é importante destacar que vivemos um momento acirramento da questão social, agravada pelo achatamento das incipientes políticas públicas, ou seja, “a promessa de apoio às famílias tem se materializado em respostas fragmentadas, insuficientes ou mesmo inadequadas.” (RIZZINI, 2010, p. 22).

Em contexto de avanço do capital, Behring (2008, p. 161-162) demonstra que:

As consequências do ajuste neoliberal para a política social, por sua vez, são enormes, não só porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, mas porque se corta gastos, flexibiliza direitos (Telles, 1998) e se propõe, implícita ou explicitamente, a privatização dos serviços, promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social ou, como dizem Lessa, Salm, Tavares e Dain (1997), transformando a política social preconizada na Constituição num ‘nicho incômodo’.

Todos esses fatores evidenciam a negligência cometida pelo Estado contra a família, que sofre os impactos das políticas macroeconômicas, vivencia o trabalho desregulamentado, mal remunerado e irregular. Todos os fatores citados dificultam o desempenho do papel socialmente esperado da família, ou seja, prover e proteger sua prole.

Como as diretrizes da ONU e a Lei nº 12.010/2009 se materializam em municípios de porte pequeno I e II e porte médio, que correspondem a 95% dos municípios do território nacional (BRASIL, 2005b, p. 5) e se entrelaçam ao trabalho profissional do assistente social?

Geralmente, nos municípios de porte pequeno I, ou seja, aqueles que têm até 20.000 habitantes, muitas vezes os assistentes sociais são obrigados a assumir a polivalência de atribuições, em meio aos baixos salários e à dificuldade de acesso aos avanços tecnológicos. Além desses fatores, tais municípios são marcados pela ingerência das forças políticas locais, pelo clientelismo e pelas fronteiras pouco nítidas entre o público e o privado, fatores que incidem diretamente na elaboração e execução do PIA.

Quanto aos assistentes sociais que atuam no Poder Executivo, a realidade evidencia que existem muitos desafios para a implantação do CREAS e do SAI em municípios de pequeno porte, fator que também dificulta a elaboração e efetivação do PIA, tendo em vista que estes órgãos executam ações pontuais, focais, precárias e minimalistas (SILVA, 2013, p. 195).

Além da urgência da educação permanente de assistentes sociais e demais trabalhadores do Sistema⁸ de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes (SGDCA), da efetivação de trabalho sistematizado e em rede na perspectiva da integração e articulação de ações, é imprescindível a implantação de políticas públicas que atendam às necessidades

⁸Para Baptista (2012, p. 188-189), sistema é “um constructo de natureza institucional com estrutura e processos formalizados, no nível das relações necessárias para a integração das ações diretas” que remete à “organização das ações governamentais e da sociedade, face a determinada questão-foco, que precisa ser concebida e articulada como uma totalidade complexa, composta por uma trama sociopolítico operativa.”.

prementes das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional e suas famílias.

A Política de Assistência Social aponta para a necessidade de atendimento à população com foco “na ampliação dos limites da cidadania inscrita na sociedade capitalista atual” (SOUZA, 2015, p. 42 apud DUARTE, 2013, p. 9) e no fomento das demais políticas sociais (habitação, saúde, educação), em uma ação articulada dos serviços que promova o diálogo com os demais setores e com a população.

“A atuação [dos profissionais] deve estar pautada na reflexão crítica sobre as vivências dos sujeitos, a maneira como estão inseridos na sociedade e como isso se configura.” (SOUZA, et. al., 2015, p. 41)., a fim de “dar visibilidade aos sujeitos, não tratando as expressões da questão social que permeiam e atingem as famílias de forma isolada do contexto social.” (SOUZA, et. al. 2015, p. 42).

Ademais, deve haver a busca pela educação permanente dos profissionais envolvidos, além de uma postura ético-política perante a população atendida.

6.Considerações finais

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes em terras brasileiras data do período do descobrimento do Brasil e se prolonga ao longo dos séculos até os dias presentes.

As legislações menoristas de 1927 e 1979 foram substituídas pelo ECA em 1990, o qual sofreu alteração de cinquenta e quatro (54) artigos a partir da promulgação da Lei nº 12.010/09. A nova legislação relativa à infanto-adolescência brasileira estabeleceu a transição paradigmática para a proteção integral de crianças e adolescentes, com especial olhar para a necessidade de que o direito à convivência familiar e comunitária seja respeitado para todas as crianças e adolescentes, até mesmo para aquelas em situação de acolhimento institucional, com foco na reintegração familiar e garantia de direitos sociais para todos. Para isso, foram implantados o PIA e as audiências concentradas em todo o território brasileiro.

O PIA e as audiências concentradas são instrumentais novos, o que gera muitas dúvidas sobre a execução de ambos, em uma estrutura estatal que ainda conta com uma rede socioassistencial deficitária e que não tem a proatividade de trabalhar em rede.

Apesar dos avanços apontados, na prática, o PIA tem sido utilizado como um documento burocrático a ser preenchido dentro do prazo que o juiz estipular, o qual, em alguns casos, é muito curto, o que pode comprometer a qualidade do documento comprobatório de sua efetivação.

As famílias continuam tendo papel secundário na elaboração e consolidação do PIA e, muitas crianças, sequer são ouvidas pelo juiz da Vara da Infância e Juventude, cabendo apenas às equipes interprofissionais, geralmente compostas por assistentes sociais e psicólogos, fazer tal escuta.

Nas audiências concentradas, mantém-se o rito formal das outras audiências que versam sobre as demais ações em tramitação nos Tribunais de Justiça, com pouco tempo para o diálogo sobre problemática tão complexa. Diante disso, o retorno familiar de crianças e de adolescentes se torna algo de difícil execução, tendo em vista que tais crianças ficaram, em muitos casos, afastadas de suas famílias durante vários anos.

O PIA e as audiências concentradas apontam avanços legislativos mediante o reconhecimento de direitos sociais das crianças, adolescentes e suas famílias, no entanto, o legado secular de institucionalização de crianças e adolescentes em situação de pobreza apresenta resistências para a implantação desses instrumentais inovadores.

Além disso, a materialização do atendimento a essas famílias acontece de forma pontual pelas precárias políticas públicas existentes, ou seja, pela política de assistência social executada através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e pelas políticas de educação e de saúde, inclusive saúde mental.

Avalia-se que deveria estar presente também, tanto na elaboração do PIA, quanto nas audiências concentradas, um representante da política de habitação, pois, o acolhimento institucional, de modo geral, perpassa o não acesso ou acesso precário à moradia. Entretanto, tal política inexistente ou é insuficiente em grande parte dos municípios brasileiros.

Diante de todas as reflexões apresentadas neste trabalho, podemos concluir que a Lei nº 12.010/2009 ainda tem um longo caminho a ser percorrido para fazer valer, de fato, o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e de adolescentes, através da reintegração familiar mediante o acesso a direitos das famílias e de seus descendentes.

A evolução legislativa não foi acompanhada da implementação dos suportes materiais e orçamentários, além das mudanças processuais tão necessárias para a concretização de seus preceitos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL.
Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996.

BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. In: BAPTISTA, Myrian Veras (org.) **Abrigo**: comunidade de acolhida e socioeducação. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012.

BARROCO, M. L. S.; TERRA, S. H. **Código de Ética do/a assistente social comentado**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

BARROS, M. I. V.; BARROS, N. V.; FREITAS, R. C. S. A influência da Lei 12.010/2009 para a judicialização das relações sociais e seus efeitos na vida de mulheres na cidade de Niterói – RJ. In: **O Social em Questão**. n. 31. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 36**, de 24 de abril de 2014. Dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e Juventude. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/provimento_36.pdf> Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 71**, de 15 de junho de 2011. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2013/Resolu__ao_n___71__alterada_pela_Res_96_2013_.pdf> Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 40. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Lei Maria da Penha**: Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que dispõe sobre os mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www.cepal.org/oig/doc/Bra2006Leimariadapenha.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis n^{os} 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 ago. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. In: CRESS 6. Região. **Coletânea de Leis**. Belo Horizonte: CRESS, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**: manual informativo para jornalistas, gestores e técnicos. Brasília, DF: 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF; CONANDA, 2006.

BRASIL. **Código de ética do/a assistente social**. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 9. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2011.
CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTES (CNDCA); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) (coord.) **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, DF: 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL(CFESS)/CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL(CRESS). **Bandeiras de Luta**. Belo Horizonte: 2015.

GARCÍA, M. B. Um sistema de garantia de direitos – fundamentação. In: **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999. p. 1-14.

GASTALDI, Suzana. Direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos: conceito e diferenciação. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14164>. Acesso em: 31 mar. 2015.

GUIMARAES, Rosamélia Ferreira; ALMEIDA, Silvana Savichioli Gomes. Reflexões sobre o trabalho social com família. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (orgs.) **Família: redes, laços e políticas públicas**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

HOUAISS, Antônio. **Novo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva. **No melhor interesse da criança?** A ênfase na adoção como garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica/PUC, São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa. **Famílias de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional e o rompimento do convívio familiar**: algumas reflexões. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista/UNESP, Franca, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança**. Nova York: 2009.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORY, Mary Del. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

RIZZINI, Irene. Para além da centralidade da família. In: **Psicologia: ciência e profissão**. n. 7. Brasília: CFP, 2010. p. 20-22.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO PAULO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Coordenadoria da Infância e da Juventude. **Parecer CIJ Nº 04/10**. Pedidos de providências (ou verificatórios) – alterações legislativas - diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude. Publicado no Diário da Justiça de 27/08/10, p. 6 - 9.

SILVA, Enid Rocha Andrade. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA: CONANDA, 2004.

SILVA, M. L.; ARPINI, D. M. O impacto da nova Lei Nacional de Adoção no acolhimento institucional: o ponto de vista de psicólogos e assistentes sociais que integram as equipes técnicas. In: **Psicologia em revista**. Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 422-440, dez. 2013.

SILVA, Roberto. **Os filhos do Governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997.

SILVA, Roberto. O que é institucionalização. In: CABRAL, C. (et. al.) **Do abrigo à família**. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2002.

SOUZA, A. P. ; PORTA, A. G. ; PEIXOTO, J. M.; OLIVEIRA, N. H. D ., PIANA, M. C. Família na contemporaneidade. In: Andréia A.R.de C. Liporoni; Claudia M.R. Palucci; Maria Cristina Piana e Nayara H. D.Oliveira. (Org.). In: **Falar de Família é Familiar: trabalho socioeducativo com famílias**. 3. ed.São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, v. 1, p. 29-48.