

**Universidade Federal de Minas Gerais**

**Programa de Formação de Conselheiros Nacionais**

**Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais**

**O TRABALHO EM REDE PARA A GARANTIA DO DIREITO DAS CRIANÇAS E  
DOS ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um  
estudo sobre a experiência de Americana - SP (2009/2014)**

**Americana, novembro de 2014**

**Miriam Amaral Naves**

**O TRABALHO EM REDE PARA A GARANTIA DO DIREITO DAS CRIANÇAS E  
DOS ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um  
estudo sobre a experiência de Americana - SP (2009/2014)**

**Monografia apresentada à  
Universidade Federal de Minas Gerais  
como requisito parcial para a  
obtenção do título de Especialista em  
Democracia Participativa, República e  
Movimentos Sociais.**

**Orientadora: Uriella Ribeiro**

**Belo Horizonte  
2014**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à tutora, Dra. Viviane Petinelli, pela competência profissional demonstrada no decorrer dos acompanhamentos, sobretudo pela sensibilidade, compreensão e respeito dispensados a cada aluno, do início ao término da caminhada;

Agradeço a confiança, firmeza e persistência da orientadora, Uriella Ribeiro, cujas cobranças constantes foram essenciais para alcançar o objetivo;

Agradeço o carinho de todos os participantes do curso de pós-graduação da UFMG, em especial, a Sônia Torezam e a Sara Pedrini, amigas de longa data sempre tão presentes em minha vida, com as quais a esperança compartilhada de um mundo melhor para todas as pessoas deixa de ser uma abstração para revelar-se no cotidiano, em suas respectivas áreas de atuação;

Agradeço à assistente social judiciário, Maria do Carmo Testoni, e aos psicólogos judiciários integrantes da equipe interdisciplinar da Vara da Infância e Juventude da comarca de Americana, Alessandra Luiza Junta, Romeu Tarzia Filho e Sandra de Carvalho Antonio, pessoas éticas, dedicadas e comprometidas com o trabalho, referências profissionais que nos motivam a continuar acreditando e atuando a favor da Justiça para todos.

Por último, agradeço, as contra-referências, provocadoras de sentimentos de indignação que acabam motivando e impulsionando a busca de práticas alternativas coerentes com a teoria e a prática profissionais, à luz da ética, da legislação e normativas.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, na esperança de contribuir para a efetivação de um dos direitos fundamentais inerentes a todos os seres humanos: o direito à convivência familiar e comunitária em ambiente saudável e acolhedor;

Dedico ainda aos meus encantadores netos, os gêmeos, Davi e Maitê, cuja existência, por si só, tornou o mundo melhor, mais bonito e alegre, motivando-me a continuar nessa difícil caminhada, em defesa dos direitos fundamentais de todas as crianças, sem distinção.




Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

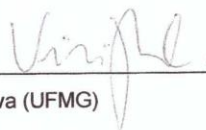
## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “O TRABALHO EM REDE PARA A GARANTIA DO DIREITO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: UM ESTUDO SOBRE A EXPERIÊNCIA DE AMERICANA - SP (2009/2014)” elaborada por **Miriam Amaral Naves**.

A Comissão, composta pelos professores **Mariah Lança de Queiróz Casséte** e **Viviane Pettineli e Silva**, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Mariah Lança de Queiróz Casséte (UFMG)

  
\_\_\_\_\_  
Viviane Pettineli e Silva (UFMG)

“ESTEJAM SEMPRE VIGILANTES,  
PEÇAM RESPONSABILIDADES AOS GOVERNOS,  
LUTEM PELA PAZ E PELA JUSTIÇA.  
NÃO DESCANSEM NEM UM MOMENTO,  
POIS NÃO HÁ CIRCUNSTÂNCIA ALGUMA  
EM QUE A NEGLIGÊNCIA OU ABUSO DE CRIANÇAS  
POSSA SER TOLERADO.”

*Nelson Mandela*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>CAPÍTULO I</b>	
Do Direito à Convivência Familiar: uma retrospectiva histórica .....	13
Âmbito Nacional .....	14
Âmbito do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.....	16
Âmbito Estadual .....	17
Âmbito Local.....	18
<b>CAPÍTULO II:</b>	
Do trabalho em rede: breve estudo sobre suas potencialidades, limites e desafios.....	22
2.1 Do Grupo de Estudo Adoção II: Orientações para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária.....	23
2.1.1 Reflexões levantadas pelo grupo .....	24
2.1.2 As modalidades de acolhimento .....	29
2.1.3 Um panorama sobre Americana .....	31
2.2 Dos casos estudados	
1. D.F.B.Z.....	33
2. B.M.S; B.S.A e E.M.S .....	35
3. E.R; T.A.R.V e V.D.R.V .....	36
4. F.R.R.R e F.E.R.R .....	37
5. M.A.P.O.....	39
6. R.C.F.....	40
2.2.1 Breve análise sobre a atuação da rede em relação aos seis casos estudados .....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	46

## **RESUMO**

Este trabalho avalia a experiência de atuação em rede entre integrantes de organizações públicas e privadas de Americana (SP), a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária para as crianças e adolescentes acolhidos em instituições do município. Partindo da premissa de que o trabalho conjunto, transparente e articulado promove a capacidade de intervenção dos vários atores sociais envolvidos e evita sentimentos de impotência ou onipotência dos participantes, o estudo foca a análise de seis casos. Os resultados apontam que a mudança de paradigma promovida pela legislação e normativas brasileiras se mostra insuficiente no sentido de evitar as resistências e os desafios para a sua implementação. Dentre os fatores que mais incidem sobre o funcionamento do trabalho em rede, a pesquisa destaca a falta de adesão e apoio de todos os responsáveis no sentido de efetivamente cumprirem seu papel em prol do funcionamento do trabalho, com base no compartilhamento de responsabilidades e na criação conjunta de decisões e resultados.

**Palavras-chave:** trabalho em rede e convivência familiar e comunitária.

## **ABSTRACT**

This study evaluates the experience of working in networks among members of public and private institutions in the city of Americana, state of São Paulo, in order to guarantee the children and adolescents accommodated in the city institutions their right to family and community life. Based on the premise that the team, transparent and articulated action promotes the operational capacity of the many mediators involved and prevents the feelings of impotence and omnipotence within participants, the study focuses on the analysis of six cases. The results show that the change in paradigm that was promoted by the Brazilian legislation and regulations is insufficient for the work organization and implementation. Among the factors that most affect the practice of working in networks, the research highlights the lack of adherence and support of every agent in the sense of effectively fulfilling their role in favor of the development of the work based on shared responsibilities and the creation of joint decisions and results.

**Keywords:** children the teen, networking, family and community life.



## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo avaliar as possibilidades e limites do trabalho em rede, realizado a partir das parcerias entre organizações públicas e privadas, a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes acolhidos em instituições de Americana, município de São Paulo.

A rede consiste em uma articulação de pessoas, organizações e instituições que objetivam compartilhar causas e projetos de maneira democrática e horizontal, baseado na cooperação, compartilhamento de responsabilidades, competências e criação conjunta de decisões ou resultados (TAVARES et al, 2008). Em uma rede não pode existir centro e os nós funcionam de forma interdependente, mesmo que alguns sejam mais importantes, cada um depende de todos que estão na rede (CASTELLS *Apud* GONÇALVES & GUARÁ 1998, p. 10).

O trabalho em rede tem como finalidade promover o fortalecimento institucional das entidades envolvidas, favorecendo a articulação e integração de seus atores. Tal trabalho é norteado pelos seguintes princípios: “confiança, colaboração, parceria, construção coletiva, respeito, horizontalidade, intersetorialidade, autonomia, diálogo e negociação” (TAVARES et al, 2010, p. 6).

Em tese, pelo fato de fortalecer os fios e nós que dão sustentação ao todo evitando a divisão e fragmentação do saber e o conhecimento da realidade, o trabalho em rede não seria valorizado no sistema capitalista implantado em nosso país, cuja lógica é a do individualismo, consumismo e competitividade. Porém, em sociedades contemporâneas, marcadas pela complexidade dos problemas sociais, pode-se esperar uma maior identificação com a "sociedade de redes”.

O trabalho em rede ocorre por meio da promoção e articulação entre os atores envolvidos em busca por um objetivo comum, com perspectiva de mudanças de paradigmas na dinâmica da ação com estruturas horizontais em substituição às verticais.

[...] longe do caminho fácil das vias únicas, a articulação permite variados atalhos e favorece contatos em muitas direções. O movimento em direção ao outro pode trazer boas surpresas quando se descobrem recursos e apoios possíveis tão próximos e tão ignorados quando atuamos individualmente. Não há exclusividade de caminhos, pois organizações e grupos podem compor-se de vários grupos diferentes entre si sem comprometer sua atuação em cada um deles. [...] articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal e social. (GONÇALVES & GUARÁ, 2010, p. 12).

Para o sucesso do trabalho em rede, é essencial que os diversos atores estabeleçam uma relação respeitosa e um esforço conjunto para lidar com as diferenças, sem predomínio de uma opinião sobre as demais, com várias opiniões interligadas entre si, predominando a vontade conjunta para alcançar um objetivo comum. Os diferentes olhares não inviabilizam a busca por consensos sobre uma questão social, ao contrário, possibilitam respostas que fortalecem o conjunto e tornam legítimas as pretensões do trabalho na perspectiva do atendimento dos interesses coletivos.

Some-se a isso, o trabalho em rede dá margem ao engajamento com as causas sociais voltadas para os excluídos e discriminados, além de promover a “defesa da democracia na diversidade” (SHEREM-WARREN, 2007). O trabalho conjunto entre vários atores possibilita, ainda, o Accountability Horizontal. Segundo Avritzer (2008), mesmo reconhecendo suas fragilidades, esta forma de controle aumentou muito nos países com democracia de alta intensidade a partir da década de 60, com significativo avanço nos movimentos de Direitos Humanos. Nos anos 90, o Brasil revelou formas importantes de movimentos democráticos para ampliação e novas formas de participação.

O desenvolvimento do trabalho em rede, com práticas inovadoras e transparentes, torna-se cada vez mais reconhecido e necessário devido às alternativas de ações mais inclusivas e democráticas, como forma de romper com o assistencialismo, clientelismo, favoritismo, proselitismo, próprios de governos e sistemas fechados, autoritários e centralizadores.

Tais resultados são possíveis, desde que o trabalho articulado em rede promova a capacidade de intervenção dos atores sociais envolvidos, evitando sentimentos de impotência ou onipotência dos participantes a partir da consciência da própria incompletude e incompletude das instituições, despertando em cada um a importância e necessidade de cumprir com a sua parcela de responsabilidade para impacto de cada ação no todo.

Por tratar-se de uma mudança de paradigma, são previstas as resistências e os desafios na sua implementação. Uma rede requer "uma arquitetura de complementaridade na ação. Os desafios para sua implementação ainda são muitos, pois a atuação em rede supõe a socialização do poder, o respeito às autonomias e a negociação" (GONÇALVES & GUARÁ, 2010, p.16).

Nesse sentido, em que pese as manifestações nos últimos anos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – para a adoção nos tribunais de todo o país de práticas mais democráticas e transparentes, as novas diretrizes esbarram em resistências até mesmo entre assistentes sociais e psicólogos judiciários integrantes da equipe interdisciplinar, com hierarquia na horizontalidade.

Como apontado por Weisshaupt (1988), os poderes estão presente em todas as instituições, com a diferença de que no TJ as relações são claras nas verticais e mais velados nas horizontais, com risco de o profissional se identificar com a ideologia institucional e enfocar o trabalho nos objetivos da instituição. Não é raro a existência de profissionais com postura de “juiz” dos usuários, de integrantes da própria equipe e das equipes de outras instituições.

Outro desafio da promoção da garantia de direitos à população menos favorecida está relacionado ao encontro de pessoas em situação de vulnerabilidade com agentes estatais. Para O'Donnell,

(...) esse talvez seja o maior problema de todos: em sociedades marcadas não apenas pela pobreza arraigada mas também, e mesmo mais decisivamente para o nosso tema, por profundas desigualdades, como garantir que os fracos e pobres sejam pelo menos tratados decentemente por tais agentes? (O'DONNELL, 1988, p. 49)

Diante do exposto, este trabalho tem como escopo avaliar os impactos da experiência do trabalho em rede entre integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) do município de Americana, com vistas à garantia do direito das crianças e dos adolescentes acolhidas institucionalmente à convivência familiar e comunitária. O Sistema de Garantia de Direitos é um conjunto de órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada na busca da proteção integral, nos moldes previstos pela CF88 e pelo ECA.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho foi dividido em duas partes, além desta introdução. O primeiro capítulo faz uma breve retrospectiva histórica da legislação e normativas brasileiras para a garantia da convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes. O segundo capítulo traz informações sobre o trabalho do Grupo de Estudo Adoção II, implantado no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP, com o objetivo de aprimorar a qualidade dos atendimentos dos assistentes sociais e psicólogos judiciários, por meio da produção e aprofundamento de conhecimento específico da área, baseado em uma linha de atuação comum entre as diversas Varas da Infância e Juventude e das Varas da Família e Sucessões da Capital e Interior. Sob a luz das questões e orientações levantadas pelo grupo, são apresentados seis casos de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, a partir de Laudos Sociais referentes a processos encaminhados pela Vara da Infância e Juventude (VIJ), da Comarca de Americana, SP. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

## **CAPÍTULO I - DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA**

A desigualdade social em nosso país, dentre outras consequências nefastas, agravou o a situação das crianças e dos adolescentes oriundas das classes sociais menos favorecidas, tornando necessária a revisão dos paradigmas assistenciais para um olhar multidisciplinar e intersetorial voltado para atender a complexidade e multiplicidade dos vínculos familiares.

A Constituição Federal de 1988 deu o primeiro e importante passo para promover as mudanças nos conceitos e práticas na implantação de políticas públicas específicas para a infância, adolescência e juventude. A “Constituição Cidadã”, com o olhar mais abrangente dos diversos atores sociais, voltou-se para as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em seu contexto sócio-familiar e comunitário de inserção, reconhecimento de extrema importância para o desenvolvimento integral da criança e do adolescente.

Na sequência, em 1990 é aprovada a lei 8069 de 13 de julho, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Neste mesmo ano, o Brasil ratifica a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1993 aprova a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em 2009 a Lei complementar 12.010, garantindo às crianças e aos adolescentes a convivência familiar e comunitária e compartilhando a responsabilidade da efetivação desse direito entre a família, a sociedade e o Estado. Nas situações de violação desse direito, as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos vínculos familiares e em última instância recorrer às novas formas de interação e referências afetivas na família extensa ou na família substituta por meio da adoção.

Esta medida deverá ser adotada no caso de os programas, projetos e estratégias não conseguirem evitar a ruptura dos vínculos afetivos com a família de origem, com necessidade de constituição de novos vínculos familiares e comunitários que garantam o direito dos infantes à convivência familiar e comunitária.

A seguir, são apresentados os reflexos da Legislação, Normativas e Provimentos garantidores do direito à convivência familiar e comunitária a todas as crianças e adolescentes nos âmbitos Nacional, Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Estadual e municipal.

## 1.1 Âmbito nacional

Em 1990 entra em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei 8069 de 13 de julho:

Utilizando como parâmetro a Constituição Federal Brasileira de 1988 que, por sua vez, inspirou-se nas mais avançadas conquistas de caráter humanista da Declaração Universal dos Direitos da pessoa Humana, aprovada em 1948 pela Organização das Nações Unidas - ONU – da qual o Brasil é signatário. O ECA inspirou-se, ainda, em acordos internacionais firmados posteriormente, específicos para a garantia de proteção à infância e Juventude. Esta Lei, pioneira e revolucionária, veio para mudar a maneira como as crianças e adolescentes eram encaradas até então: de objetos de necessidades e em situação irregular do Código de Menores, para sujeitos de direito, considerados como seres humanos em plenitude. (NAVES, 2000, p. 07)

Em 2006, em conformidade com os artigos 4º, 19 e 86 do ECA, foi implantado o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC<sup>1</sup>, responsabilizando todos pela apresentação dos resultados da implantação e implementação desta Política ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CONANDA – e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS - pautados na corresponsabilidade do Estado para a preservação dos vínculos familiares (PNCFC, p. 19).

Reconhecido como um marco na visão da convivência familiar e comunitária e com a proposta inovadora de articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Secretarias dos Estados e dos municípios, Conselhos de Direitos e Tutelares, Organizações Não Governamentais – ONGs -, Centro de Referência de Assistência Social- CRAS, e Centro Especializado de Assistência Social - CREAS – o referido Plano estabelece diretrizes e eixos programáticos para cumprimento de 2006 a 2015 nas três esferas do governo, acompanhado de forma sistemática pela Comissão Intersetorial<sup>2</sup>.

Amparados pelas discussões sobre essa temática em conferências estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente em 2007, encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT Nacional, várias propostas de organizações sociais, gestores, Conselhos de Assistência Social e Conselhos dos Direitos da Criança e do

---

<sup>1</sup> Aprovado em 2006 após amplo debate nacional, o PNCFC resultou de um processo participativo de elaboração conjunta envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais.

<sup>2</sup> A Comissão Intersetorial Nacional foi implantada no Brasil em 19 de outubro de 2004 (Decreto nº 202, publicado no Diário Oficial da União em 20/10/2004). Já a Comissão Intersetorial Municipal foi implantada em Americana em 26 de novembro de 2009.

Adolescente de âmbito Estadual, Municipal e do Distrito Federal, universidades, entre outros, diversos atores sociais comprometidos com este segmento da população deram início à mobilização, articulação e pactuação em defesa do direito dos infantes à convivência familiar e comunitária, com vistas a “delinear estratégias, objetivos e diretrizes visando prevenir o rompimento dos vínculos familiares, qualificar os serviços de acolhimento, promover o retorno ao convívio com a família de origem e como último recurso, o encaminhamento à família substituta.” (SILVA, 2013, p.77).

O Plano defende políticas preventivas para que as crianças e os adolescentes permaneçam com suas famílias de origem; o afastamento do ambiente familiar como medida excepcional e provisória; a realização de investimentos para a reintegração familiar; a prioridade dos laços afetivos em detrimento à postura intransigente dos laços biológicos; a comunicação contínua e sistemática entre os serviços de acolhimento e a Justiça da Infância e Juventude; a adoção como medida excepcional, realizada quando esgotadas as possibilidades de retorno à família de origem; a avaliação das situações caso a caso, considerando o maior interesse da criança e do adolescente.

Em 2009, como resultado da reflexão conjunta sobre o tema entre vários atores sociais, foi aprovada a Lei complementar 12.010, conhecida equivocadamente como “Lei da Adoção”, tendo em vista que a maioria dos artigos trata especificamente da convivência familiar, com o propósito de aperfeiçoar a sistemática prevista para garantia desse direito a todas as crianças e adolescentes, com centralidade na família de origem. Os casos de acolhimentos, se inevitáveis, de acordo com esta Lei, não devem ultrapassar o prazo máximo de dois anos, com reavaliação a cada seis meses.

A aprovação da PNCFC e a alteração e complementação ao ECA tornaram-se necessárias diante da triste realidade de crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente no Brasil, de acordo com dados do Levantamento Nacional de Serviços de Acolhimento - Fiocruz (2010), 36.929 (trinta e seis mil, novecentos e vinte e nove), dos quais, 13.369 (treze mil, trezentos e sessenta e nove) no Estado de São Paulo.

Pesquisa com abrangência nacional, realizada em 2003 pelo Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e promovido pela Secretaria Nacional de Direitos humanos da Presidência da República e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Ipea/Conanda, 2004) constatou que a maior parte tem família, a maioria delas sem acesso a

direitos sociais básicos, incluindo o direito à moradia (CF88, art. 6º) um dos fatores detectados na maioria dos casos que levaram ao acolhimento.

## **1.2 Âmbito do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.**

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão de controle e fiscalização do Judiciário, a partir da Instrução Normativa nº 2, de 30 de junho, passa a recomendar Audiências Concentradas<sup>3</sup> visando a articulação interinstitucional para maior efetividade de ações com a devida participação do Sistema de Justiça. Nessas Audiências, o magistrado considera a opinião da criança ou adolescente acolhidos em entidades e de todos os integrantes do SGD, incluindo equipes interprofissionais dos acolhimentos e da Vara da Infância e Juventude - VIJ.

Em 2013, o artigo 1º do Provimento nº 32, de 24/06/2013, determina que o juiz da Infância e Juventude realize periodicamente Audiências Concentradas, sempre que possível, nas dependências das entidade de acolhimento, com a presença dos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada em cada um dos processos.

Em 29 de abril de 2014, o Provimento nº 36 do CNJ reitera a prioridade absoluta que deve ser dada aos processos que envolvam crianças e adolescentes. O provimento recomenda, ainda, a atuação integrada com as secretarias municipais de Assistência Social e determina que os presidentes dos Tribunais de Justiça viabilizem a instalação de Varas exclusivas em matéria de infância e juventude nas comarcas com mais de 100 (cem) mil habitantes.

A medida visa afastar o risco de julgadores e servidores da área criminal influenciarem a área da infância e juventude, em desacordo com a Lei 8069/90 - ECA , ao expor crianças e adolescentes em ambiente repressivo do processo criminal.

---

<sup>3</sup> A instrução Normativa recomenda a superação de uma cultura "menorista", ainda marcada por modos de proceder herdados da doutrina da situação irregular, para adoção de procedimentos claros que observem o princípio do contraditório e da ampla defesa na infância e juventude, especialmente no concernente à Convivência Familiar e Comunitária (ação de acolhimento e sua execução, tanto para a aprovação como para revisão do Plano Individual de Atendimento - PIA)



Em relação às equipes interprofissionais que prestam assessoria aos juízes, o CNJ determina, ainda, às 1.303 (um mil, trezentos e três) Varas da Infância e Juventude no Brasil, que disponham de equipe interprofissional em número suficiente para atender a demanda. No caso de incompletas, determina um prazo de 90 dias para estudo de sua implantação progressiva.

O provimento 36 levanta outras questões relevantes, a saber: necessidade de melhorias na estrutura das varas da infância e juventude; fiscalização das corregedorias locais sobre o tempo de tramitação dos processos de adoção e destituição do poder familiar; fiscalização do tempo de tramitação dos processos de adoção e de destituição do poder familiar, com investigação do magistrado que conduzir ações tramitando há mais de um ano, de forma injustificada, sem proferir a sentença; rápido andamento dos recursos interpostos contra as sentenças quando a tramitação superar seis meses sem julgamento; informações dos magistrados para conhecer a real estrutura das varas da infância e juventude do país (Atualização do Cadastro Nacional de Adoção, especificamente sobre os pretendentes interessados e as crianças e adolescentes aptos à adoção na comarca ou foro regional do magistrado); informações no questionário Eletrônico, a ser preenchido até o dia 10 de fevereiro de cada ano constando o total de processos em tramitação; número de magistrados e servidores, e informações sobre a equipe multidisciplinar do Poder Judiciário; investigação do magistrado que conduzir ações tramitando há mais de um ano, de forma injustificada, sem proferir a sentença. (O ECA determina prazo máximo de 120 dias para conclusão nas ações de destituição do poder familiar); rápido andamento dos recursos interpostos contra as sentenças quando a tramitação superar seis meses sem julgamento; atualização em 30 dias do Cadastro Nacional de Adoção, especificamente sobre os pretendentes interessados e as crianças e adolescentes aptos à adoção na comarca ou foro regional do magistrado.

### **1.3 Âmbito estadual**

Em 2003, levantamento realizado pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo concluiu que boa parte dos acolhimentos na capital ocorrem por motivos semelhantes aos detectados no país, em muitos casos teriam sido evitados se fosse aplicada a medida protetiva de apoio sócio familiar, em sintonia com o espírito da legislação e normativas correlatas (Cidade, 2003).

Visando evitar o acolhimento, a Corregedoria Estadual passa a recomendar o trabalho associado entre a equipe interprofissional e as instituições que desenvolvam ações na área social, em “articulação com a rede de atendimento à infância e juventude e família, para o melhor encaminhamento”, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigos 226 e 227 (e emenda nº 65 de 13/07/2010, com acréscimo da juventude); Lei 8069/90 - ECA; Lei 11.340/06, art. 5º, inc. II (com conceito ampliado de Família); Lei complementar 12.010/09, corroborando, ainda, com o Projeto ético-político e com o Código de Ética do Serviço Social<sup>4</sup>.

#### **1.4 Âmbito local:**

Americana, localizada a 120 km de distância da capital do estado de São Paulo, com uma população de duzentos e dez mil habitantes, em 2011 tornou-se uma das primeiras cidades do estado a aprovar a Política Municipal de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC<sup>5</sup>, tornando oficial o trabalho conjunto entre vários atores e transformando em realidade a utopia do ativismo da parceria entre integrantes do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

A aprovação se deu pelo esforço conjunto de integrantes do SGD comprometidos com este segmento da população, em especial crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente durante longos períodos, em que pese as restrições contidas no ECA (art. 90, inciso IV).

Em média, setenta crianças e adolescentes permaneciam acolhidos antes da aprovação da Lei 12.010/09 e implantação da Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária. Com a mudança, o número foi reduzido pela metade (trinta e cinco em outubro/13), porém, ainda persistem acolhimentos que ultrapassam dois anos e casos com mais de dez anos de “institucionalização”.

---

<sup>4</sup> O Código de Ética do Serviço Social, em seu décimo artigo, define que são deveres do assistente social: incentivar, sempre que possível, a prática profissional interdisciplinar. Além disso, determina que seu objeto jurídico é a defesa do atendimento integral ao usuário e a universalização do acesso aos serviços.

<sup>5</sup> A PMCFC de Americana foi aprovada em 13 de julho de 2011, por meio de resolução conjunta CMDCA/CMAS, de acordo com o art. 227 da CF88; art. 86 da lei 8.069/90 – ECA; Art. 2º da Lei 8.742/93 Lei Orgânica da Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social – SUAS; Política Nacional de Assistência Social. NOB-SUAS e NOB/RH – SUAS; Diretrizes aprovadas pela Assembleia das Nações Unidas (novembro de 2009); resolução conjunta CONANDA/CNAS - Orientações técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009).

Esta mudança de paradigma provocou alterações significativas na dinâmica de atuação de todos os envolvidos, incluindo dos integrantes da equipe interprofissional a serviço da Justiça da Infância e Juventude - assistentes sociais e psicólogos judiciários – cujas atribuições, definidas no artigo 151 do ECA<sup>6</sup> e ampliadas pela Lei complementar 12.010 de 03 de agosto de 2009, reiteram a importância da realização de atividades específicas em conjunto com integrantes do SGD, “preferencialmente com o apoio dos técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar” (Artigo 50, §3º e §4º).

Para chegar à articulação com o sistema de garantia de direitos do município, antes da aprovação da Lei 12.010/09, normativas e provimentos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ - houve necessidade de enfrentar a acomodação e resistência às mudanças por parte de alguns integrantes da própria equipe interdisciplinar da VIJ, ou por não entenderem a articulação com a rede como atribuição, ou pela limitação do tempo por conta da demanda excessiva de serviço, ou por se identificarem com a atuação isolada, centralizadora e burocrática.

Em novembro de 2009, foi concluído o processo de composição da Comissão Municipal Intersetorial – CMI, e pela relevância dos serviços em prol de sua implantação, a equipe interprofissional da VIJ foi convidada para participar da primeira reunião. Com hierarquia na horizontalidade e relativa autonomia dos participantes, o convite representou uma brecha para regularizar a participação do trabalho em rede com o SGD, tendo em vista que o trabalho conjunto era realizado pela autora desde o seu ingresso no TJ-SP, em 1999.

Com a implantação desta política, oficializou-se o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social compartilhado entre o CT - Conselho Tutelar -, equipes técnicas da VIJ e entidades de acolhimento, com o objetivo de incentivar a comunicação entre os vários atores sociais, racionalizar/otimizar recursos materiais e humanos e evitar a duplicidade de atendimento.

---

<sup>6</sup> De acordo com o Art. 151. da Lei 8069/90, compete à equipe interprofissional dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico.

Dentre as propostas da PMCF, vale destacar o cuidado para manter a excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento de crianças e adolescentes, evitando-se a revitimização com novas rupturas (BEZERRA, 2012).

Com o objetivo de transformar em realidade as diretrizes do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, para a concretização dessa política no município, a Comissão Municipal Intersetorial – CMI – conta com a participação de representantes dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Assistência Social, Conselho da Mulher, Conselho Tutelar, Órgãos de Políticas Públicas do Poder Executivo, representantes dos Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes e colaboradores do Poder Judiciário.

De acordo com as diretrizes dessa política e com o intuito de mobilizar o país, o CNJ publica dois provimentos, o 32, com recomendação de Audiências Concentradas, e o 36, com determinação de ação conjunta entre os poderes Executivo e Judiciário, em parceria com integrantes do SGD. A mudança proposta objetiva dar transparência e controle dos acompanhamentos e garantir o protagonismo dos vários atores, em especial crianças e adolescentes que passaram a ser ouvidos, conforme preconiza o artigo 16, inc. II do ECA sobre o direito à opinião, respeitando-se o estágio de desenvolvimento de cada um.

A partir das Audiências Concentradas, além da obrigatoriedade da presença do Promotor Público, tornou-se obrigatória a participação de defensores nomeados para as crianças e os adolescentes e para os genitores, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa no que diz respeito à Convivência Familiar e Comunitária. Participam ainda, integrantes das equipes interdisciplinares da VIJ e das instituições de acolhimento, representantes do CREAS – Centro Especializado em Assistência Social – e do CRAS<sup>7</sup>, do Conselho Tutelar e de várias secretarias do município. (Saúde, Educação, Habitação, etc).

Trata-se de uma articulação em rede que visa favorecer a democracia de alta intensidade a partir de experiências de participação em esforço conjunto para promover e garantir a proteção integral a todas as crianças e adolescentes, em condição peculiar por se

---

<sup>7</sup> De acordo com a Política de Assistência Social do município, com o reordenamento e qualificação dos equipamentos e serviços da rede pública e privada, a equipe do PAEFI do CRAS atende crianças e adolescentes vítimas das violências previstas na Tipificação nacional dos Serviços Socioassistenciais, com prioridade aos que se encontram nos Serviços de Acolhimento do município, com foco na superação da violência sofrida e no fortalecimento da família, através do PAF - Plano de Acompanhamento Familiar.

encontrarem em fase de formação e desenvolvimento. No caso dos acolhidos institucionalmente, duplamente fragilizados pela situação de vulnerabilidade social<sup>8</sup> das famílias de origem.

---

<sup>8</sup> Vulnerabilidade social é um conceito utilizado pela Fundação SEADE e pela administração do Estado de S. Paulo com base no índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Entre os fatores que compõem situações de vulnerabilidade social estão: a fragilidade ou desproteção ante as mudanças originadas em seu entorno, o desamparo institucional dos cidadãos pelo Estado; a debilidade interna dos indivíduos ou famílias para realizar as mudanças necessárias para a garantia do seu bem-estar.

## **CAPÍTULO II - DO TRABALHO EM REDE: BREVE ESTUDO SOBRE SUAS POTENCIALIDADES, LIMITES E DESAFIOS.**

Este capítulo traz informações sobre o trabalho em rede, realizado em Americana-SP, desenvolvido em prol da garantia do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. As informações tratadas traduzem, em certa medida, a trajetória da própria autora desta monografia, atuante há vinte anos na área social - cinco anos no Executivo e nos últimos quinze no Judiciário - subsidiando sentenças em processos oriundos da Vara da Infância e Juventude e Vara de Família, em cumprimento ao disposto no artigo 151 do ECA<sup>9</sup>. Durante esse período, com participação efetiva e concomitantemente em vários conselhos e comissões de Americana, tais como o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Comissão de Direitos Humanos da OAB- 48ª subseção de Americana, Comissão Municipal de Geografia e Estatística (CMGE). Atualmente com participação na Comissão Municipal de Convivência Familiar e Comunitária - PMCFC.

Durante esses anos de trabalho, muitas questões foram vivenciadas, observadas e estudadas sobre as potencialidades e limites dos espaços institucionais e do trabalho em rede. Em muitos casos, as pressões motivaram a busca por alternativas de ação, dentre as quais o trabalho em rede com atores sociais comprometidos com as causas sociais.

O capítulo a seguir apresentará, no primeiro momento, o Grupo de Estudo Adoção II, seus objetivos, alguns resultados e orientações de trabalho. As informações sobre o trabalho do grupo trazem subsídios para refletir a própria atuação de seus membros no trabalho em rede para a garantia do direito à convivência familiar. Em seguida, são discutidos seis estudos de casos atendidos em Americana, suas recomendações e desfechos.

## **2. 1 O grupo de estudo adoção II: orientações para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária.**

Visando somar esforços e contribuir para a aplicabilidade de leis tão duramente conquistadas, o Tribunal de Justiça do estado de São Paulo passou a contar com Grupos de Estudos com temáticas relacionadas ao trabalho. Os referidos grupos foram implantados com o objetivo de aprimorar a qualidade dos atendimentos dos Setores Técnicos, por meio da produção e aprofundamento de conhecimento específico da área, baseado em uma linha de atuação comum entre as diversas Varas da Infância e Juventude e das Varas da Família e Sucessões da Capital e Interior.

Em Americana, em 2010, vieram à tona as divergências entre a equipe interprofissional da VIJ, em particular devido à falta de compartilhamento das situações de entrega de crianças em adoção. Na busca por isenção e equilíbrio, foi encaminhado um pedido de orientação ao Núcleo de Orientação Profissional de Psicologia e Serviço Social no Tribunal de Justiça do TJ-SP<sup>10</sup>.

Com as alterações trazidas pela Lei 2010/09 e o impulso para a implantação da Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária no município de Americana e diante da perspectiva de elaboração da produção coletiva com diversos atores - assistentes sociais e psicólogos Judiciários de diversas comarcas do estado - vários profissionais, dentre os quais esta pesquisadora, participaram de Grupos de Estudos com temas relevantes ao trabalho.

Durante seis anos foram realizados encontros mensais na capital, dois anos sobre Estudo Social, dois sobre Adoção e dois sobre Família, estes em Campinas, cuja troca de conhecimentos e de experiências entre os participantes revelou-se de extrema importância para o aprofundamento dos estudos. Os encontros proporcionaram, ainda, o desenvolvimento da capacidade do trabalho em rede pelo reconhecimento da importância de união dos diversos atores, na busca por respostas coletivas às questões sociais. Reconhecendo a importância e qualidade dos textos produzidos ao final desses encontros, o TJSP passou a reproduzi-los para posterior disponibilização no site da intranet do tribunal.

---

<sup>10</sup>O ofício foi encaminhado em 26 de maio de 2010 ao Núcleo de Orientação Profissional de Psicologia e Serviço Social do TJSP, com cópia para a AASSPTJ – Associação de Assistentes Sociais e Psicólogos do TJSP.

As informações apresentadas a seguir são alguns dos resultados dos estudos do grupo. Seus trabalhos geraram um conjunto de informações e orientações para subsidiarem a atuação de seus membros nos processos de adoção e de acolhimento de crianças e adolescentes, conforme apresentados e discutidos na segunda seção deste capítulo.

### ***2.1.1 Reflexões levantadas pelo grupo.***

Logo no início dos trabalhos desenvolvidos, o Grupo de Estudos “Adoção II” destacou o direito das crianças e dos adolescentes à proteção integral e à convivência familiar, contido no ECA.

Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (ECA, art. 19).

Com o objetivo de despertar para a importância e necessidade de esforços conjuntos na garantia da manutenção da criança com sua família de origem, salientando-se que a pobreza, por si só, não justifica a retirada do infante da família de origem, o grupo ancorou-se no seguinte artigo: “a falta ou carência de recursos materiais não é motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar”. (ECA, art. 23).

Além da legislação pátria, o referido grupo de estudos enfocou as orientações do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), ao alertar para o acolhimento como medida excepcional, com base em princípios inovadores com o intuito de evitar a prática da institucionalização de crianças e adolescentes, historicamente difundida no Brasil.

Reiterou-se o acolhimento como medida extrema, após todas as outras medidas protetivas em relação à família se mostrarem insuficientes para evitar a situação de vulnerabilidade e risco. Reiterou-se, ainda, o prazo máximo de acolhimento até dois anos, com a ressalva para o direito à convivência familiar no período, investindo-se na família de origem no sentido de reintegração familiar.

A retirada do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda neste caso, a permanência da criança ou do adolescente em abrigo deve ser breve. Além disso, deve-se zelar pela manutenção e pelo fortalecimento dos vínculos familiares e, quando esgotados os recursos sem que se obtenha resposta, promover o mais rápido possível inserção em família substituta (SILVA, 2004, p. 197).



Embora a legislação, em particular após implementação da Lei 12.010/09, reitere a excepcionalidade e brevidade do afastamento do convívio familiar, segundo as conclusões do grupo de estudos, o cotidiano revela um panorama distante do ideal.

A implantação de novas políticas públicas com o objetivo de atender as demandas sociais e promover a autonomia das famílias menos favorecidas do ponto de vista socioeconômico, tem se revelado insuficiente ou inadequada, haja vista as milhares de crianças e adolescentes acolhidas por longos períodos.

Nos estudos foram ressaltadas as dificuldades para encontrar pretendentes à adoção de crianças/adolescentes específicas, mesmo nos casos de Destituição do Poder Familiar, já que a maioria dos pretendentes prefere bebês saudáveis de cor branca, realidade que contrasta com o perfil dos que se encontram disponíveis para a adoção, a maioria meninos entre 7 e 15 anos de idade, negros e pobres.

Tal resultado confirma os preconceitos, mitos e tabus em nossa sociedade, diante da preferência por crianças em tenra idade, desacompanhadas de irmãos e saudáveis. Esta realidade excludente da adoção, agravada pela inexistência, insuficiência e inadequação das políticas públicas, altera a dinâmica do trabalho nas Varas da Infância e Juventude, e o trabalho em rede passa a ser uma exigência no sentido de garantir a efetividade dos direitos à convivência familiar.

Historicamente, a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes foi incorporada em nosso país e a banalização dessa medida representa um dos maiores desafios a ser enfrentado, diante dos efeitos mais perversos provocados pela ausência de um aparato social efetivo de proteção e amparo integral às famílias economicamente desfavorecidas.

Os estudos observaram que a cultura ainda persiste, com a agravante de as famílias acabarem responsabilizadas pelas próprias fragilidades, culpabilizadas pela marginalidade a que estão expostas. A aplicação da medida protetiva à criança que atendia objetivos de cunho assistencialista e “higienizante” corre o risco de ser perpetuada, desprezando por completo as necessidades e direitos daquele núcleo.

[...] o Brasil é um país com tradição de atendimento institucional a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, tradição essa historicamente forjada na desqualificação da parcela da população a que pertencem, em sua grande maioria pobre e procedente de etnias não-brancas. Instituições religiosas e filantrópicas e,

mais tarde, a própria ação estatal esforçaram-se para promover a adaptação dessa população aos padrões considerados aceitáveis (SILVA, 2004, p. 217).

Diante deste cenário, muitos foram os esforços para mudá-lo. A inovação legislativa referente à infância e juventude é concretizada em 1990 com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a entrada em vigor desta Lei, as crianças e os adolescentes brasileiros passam a ser considerados sujeitos de direitos, resguardada sua proteção integral em razão da condição peculiar de pessoa em formação e desenvolvimento.

Com a atualização das leis no Brasil a assistência à criança e ao adolescente passou a de ser vista como questão social e não como questão de caridade, higienização médica, assistencialismo ou segurança nacional (COSTA, 2010).

O Grupo de Estudos “Adoção II” destaca que para compreender as crianças e adolescentes torna-se necessário compreender o contexto de inserção de suas famílias. Este novo enfoque, sob os reflexos de legislações no âmbito da Assistência Social, colaboraram para que os direitos das famílias fossem reconhecidos como direito e não como favor do Estado.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento, A Lei 12010/09 e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são exemplos desta mudança, com vistas a favorecer a implantação e concretização das diretrizes já previstas legalmente, privilegiando-se o fortalecimento da família.

A forma como a família surge no centro da agenda política representa um avanço em relação ao passado conservador, em que a noção estereotipada de família apoiava práticas segregadoras e discriminatórias, bem como em relação ao atendimento dos indivíduos de forma fragmentada (SILVA, 2004, p. 216).

Estas diretrizes são consideradas vanguardistas na medida em que compreendem a família de maneira ampliada, não determinada apenas pelas relações biológicas. Considera os vínculos afetivos e a relevância da família não apenas por sua composição/ organização, mas pela capacidade de atendimento às necessidades de seus membros. Também inovam ao abandonar a visão segmentada, focada nas necessidades individuais, para o fortalecimento do conjunto. Assim, as famílias devem ser destinatárias das políticas públicas, a fim de que tenham condições suficientes para a sua manutenção.

Assim o olhar flexível sobre a disposição de cada arranjo familiar, disposto a captar sua singularidade e, principalmente, o que isso representa como potencial a ser fortalecido pode contribuir para a construção de novas soluções para os problemas vivenciados pela infância e pela adolescência brasileira em situação de risco. (SILVA, 2004, p. 214).

Para o grupo, esta mudança de concepção incide diretamente na visão sobre o acolhimento institucional e reforça o parâmetro legal de tratar a medida como excepcional. Neste sentido, a Lei 12.010/09 estabelece critérios visando assegurar o caráter da brevidade e excepcionalidade, estabelecendo prazos para a reavaliação dos casos. Embora tais diretrizes já estivessem contempladas no ECA, foi necessária a retomada do tema em razão do alarmante e expressivo número de crianças e adolescentes acolhidas em nosso país, muitas vezes esquecidas nas instituições<sup>11</sup>.

Os estudos realizados levantaram informações, no âmbito da psicologia, comprovando os numerosos desdobramentos da institucionalização. A literatura aponta que o período prolongado de institucionalização traz sequelas que vão desde os prejuízos no desenvolvimento dos vínculos afetivos e sociais à autonomia na vida adulta.

As crianças acolhidas precocemente apresentam falta de autodomínio emocional e comportam-se de forma mais agressiva. É muito comum encontrar crianças hiperativas ou com sintomas de hiperatividade nos abrigos. Assim como encontramos crianças apáticas, regredidas e sem energia, com aparente déficit cognitivo cuja causa é a falta de estímulos afetivos e relacionais. (Brito e Antony, 2010)

Esta situação expõe a violação de direitos com conseqüente prejuízos pessoais para crianças e adolescentes, tais como, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e na formação de vínculos afetivos.

Entende-se que é preciso superar as práticas de institucionalização por meio de acolhimento, para tanto, a sociedade civil e o Estado devem se articular de modo a oferecer um abrangente leque de serviços à comunidade, onde as crianças e os jovens que não retornarem para suas famílias de origem, e para os quais a adoção não se mostrou possível, também possam encontrar espaços para a construção de outros e/ou novos vínculos familiares.

Desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, foram realizadas várias campanhas com o objetivo de fomentar a “cultura da adoção”, na tentativa de aumentar

---

<sup>11</sup> Números trazidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2003 estimam que cerca de 20 mil crianças e adolescentes vivenciam situação de acolhimento institucional.. Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC

o número de pretendentes e de colocá-los em contato com a realidade das crianças e adolescentes necessitadas de uma nova família.

Estatísticas apontam para um pequeno aumento na disponibilidade desses pretendentes em adotar pessoas em faixa etária e ‘cor da pele’ diversas, mas ainda assim a adoção não será a medida de proteção que atenderá todos os casos. Em consequência, aumenta o número de adolescentes, grupos de irmãos e pessoas com necessidades especiais, para os quais a sociedade não conseguiu oferecer alternativas.

As alternativas ao acolhimento institucional, em especial as “Famílias Acolhedoras” poderiam amenizar o sentimento de abandono, insegurança, desamparo e desfiliação dos jovens, criando oportunidade de relações mais sólidas e duradouras.

As reflexões sobre o tema ‘famílias acolhedoras’ revelam um paradoxo: apesar de a circulação de crianças cuidadas por famílias diversas à de origem constituir-se em uma prática recorrente, enquanto política pública, existem entraves na operacionalização dessa medida protetiva, em que pese a convocação da Lei federal 12.010/2009 para a mudança de paradigma, ao apontar que o acolhimento familiar deve ser preferencial ao acolhimento institucional.

Nesse contexto, a efetivação dos direitos positivados na normativa legal torna-se um grande desafio por conta da prevalência da cultura da institucionalização. Desafio que é colocado a todos que compartilham a responsabilidade de garantir os direitos das crianças e adolescentes, quais sejam suas instâncias. Para tanto, é importante o reconhecimento das novas maneiras de abordar o tema, a fim de superar a triste cultura da institucionalização emanada da espera pela adoção.

Diante da existência do imenso contingente de crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente, a maioria provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade social, bem como da falta de perspectiva de retorno à família de origem ou inclusão em família substituta, à luz do texto produzido pelo grupo de estudos, concluiu-se que a convivência familiar ainda é um direito que não foi plenamente implementado na realidade de nosso país, ou pelo fato de as crianças e adolescentes não corresponderem ao perfil desejado pela maioria dos pretendentes à adoção habilitados, ou por não se sentirem disponíveis emocionalmente

para a formação de novos vínculos com família substituta, ou pela falta, inexistência e inadequação das políticas públicas do município, do Estado e da União.

Para evitar acolhimentos e adoções precipitadas e desnecessárias, integrantes do Grupo de Estudos de Adoção II refletiram sobre a necessidade da revisão e da superação dessa tendência, a partir das recomendações do IPEA:

[...] é necessário problematizar as concepções sociais na tentativa de mudar os mitos em torno da adoção de crianças e adolescentes – que tem como ideal a adoção de bebês fisicamente parecidos com os pais adotivos. O predomínio de tal padrão social e cultural é um dos principais fatores responsáveis pelo fato de grande parte das crianças e dos adolescentes negros maiores de sete anos permanecerem nos abrigos até a maioridade. Além disso, é importante rever o paradigma de que a colocação em família substituta só é possível via adoção. Existem opções intermediárias, não definitivas, como os programas de apadrinhamento e de famílias acolhedoras, que são alternativas para propiciar o convívio em ambiente familiar para crianças e adolescentes que estão sob medida de abrigo, mas cujas chances de retorno à família de origem ainda existem (SILVA, 2004, p. 229).

### ***2.1.2. As modalidades de acolhimento***

Os integrantes do grupo destacaram, ainda, as orientações do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente (CONANDA), quanto às formas de acolhimento: Família Acolhedora, Casa Lar, República e Acolhimento Institucional, enfocando que, independentemente do tipo, haja interação e articulação com o demais serviços da rede de proteção, com projeto político-pedagógico próprio e estrutura física e de recursos humanos mínimos para o devido funcionamento.

Com especial atenção aos que tiveram o direito à convivência familiar violados, a partir da intervenção do poder público por se encontrarem em situação de risco pessoal e social com suas famílias de origem, foram previstas mudanças relacionadas às medidas.

De acordo com o art. 34 da Lei 12.010/09, no projeto Família Acolhedora, “a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei”. O projeto não substitui o acolhimento institucional, cada situação é única e poderá exigir diferentes intervenções.

A princípio, a criança é encaminhada para um lar, com uma pessoa previamente preparada para tal cuidado, podendo ser ou não remunerada. A medida é especialmente

recomendada para uma criança ou grupo pequeno de irmãos, cuja estimativa de permanência seja curta e com perspectiva de retorno à família. Trata-se de uma alternativa benéfica à criança, tendo em vista que recebe atenção individualizada e pode desfrutar de um contexto familiar, minorando os impactos da rotina institucional. Dentre eles, evita-se a rotatividade do grupo acolhido e do corpo de funcionários, a impessoalidade nas relações sociais, a precariedade dos vínculos afetivos e a despersonalização dos cuidados individuais.

É preciso destacar que o acolhimento em famílias voluntárias não se apresenta como substituto ao atendimento institucional ou às políticas de adoção. Ao contrário, representa mais uma opção na busca de garantir a convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes em situação de abandono social. Mesmo nos países com experiências de acolhimento familiar mais consolidadas, não existe consenso de que esta opção seja a ideal, devendo ser generalizada para todos os casos ou implicando a eliminação do abrigo institucional (Silva, 2004, p. 223).

A Casa Lar é uma moradia custeada pelo poder público, instalada com ao menos uma pessoa devidamente qualificada e remunerada especificamente para o cuidado de crianças/adolescentes. A alternativa é viável aos grupos de irmãos, em particular os com expectativa de longa permanência na medida. Neste caso, recomenda-se que o termo mãe/pai social seja substituído por “cuidador”, evitando-se a rivalidade de papéis com a família biológica.

As Repúblicas referem-se ao apoio e moradia aos jovens entre dezoito e vinte e um anos de idade, em processo de desligamento do acolhimento institucional e/ou com vínculos familiares rompidos, cujo atendimento visa a construção da autonomia. Neste caso, podem ser encontradas exceções, ou seja, experiências de repúblicas formadas por adolescentes ainda prestes a completar a maioridade.

Existem dois diferentes tipos de programas de apadrinhamento. O Apadrinhamento Afetivo promove a convivência da criança ou do adolescente com a família, propiciando encontros, passeios e trocas afetivas. Outros apenas representam o apoio financeiro à instituição, podendo ocorrer sem um único contato entre o afilhado e seus padrinhos (SILVA, 2004, p. 230).

Quanto à primeira modalidade, é importante que exista vinculação de uma pessoa/família com a criança acolhida, com o objetivo de tornar-se uma referência para esta última. Geralmente o contato ocorre através de visita, aos finais de semana.

Trata-se de uma medida controversa em razão da fragilidade dos vínculos e da falta de compromisso jurídico-legal entre as partes. A criança/adolescente não conta com vinculação afetiva duradoura e contínua, depende da iniciativa dos adultos.

Portanto, há necessidade de aprofundar a reflexão sobre os parâmetros de inclusão e exclusão nesses programas, seus alcances e limitações, a fim de evitar o sentimento de abandono já presente em muitas das crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

Considerando o elevado número de crianças/adolescentes disponíveis à adoção e com pouca perspectiva de encaminhamento a uma família substituta, o apadrinhamento afetivo, desde que haja uma cuidadosa avaliação da maturidade e expectativas dos envolvidos, pode se tornar uma alternativa viável aos acolhidos.

### ***2.1.3. Um panorama sobre Americana***

Em Americana, o programa de apadrinhamento afetivo foi contemplado nos artigos 71 e 72 da Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, aprovada em 13 de julho de 2011. O apadrinhamento objetiva proporcionar uma referência afetiva exclusiva a crianças e adolescentes acolhidos, permitindo também vínculos estáveis e vivências frequentes de convívio extra abrigo. Mas ele não deve ser confundido com adoção nem tampouco com acolhimento familiar. Os Programas de Apadrinhamento Afetivo devem ser desenvolvidos entre os Serviços de Acolhimento, Equipe Técnica da VIJ e ONGs parceiras, se for o caso.

Para se chegar à elaboração do programa, desenvolveu-se um conjunto articulado de ações em rede envolvendo profissionais dos serviços de acolhimento, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Tutelar, integrantes da equipe interprofissional da Vara da Infância e Juventude e Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano, culminando com a contratação da assessoria do Núcleo Perspectivas, em março de 2013.

Esta mobilização, no entanto, não resultou na implantação no município do programa Família Acolhedora e programa “Casas Lar”. Sobre o último, existe apenas um estudo, com possibilidade de parceria com a ONG “Aldeia SOS”.

No Acolhimento Institucional, as crianças permanecem sob os cuidados da instituição e depois de aprovada a PMCFM foram abolidos os critérios segregacionistas como divisão por

idade, sexo, condição de saúde, entre outros. Some-se a isso, o vínculo fraterno passou a ser priorizado neste tipo de acolhimento, ainda predominante no município.

Além do acolhimento de muitas crianças e adolescentes historicamente utilizado como única medida, em que pese as restrições contidas no ECA. (art. 90, inciso IV), a situação é agravada pelo longo período de acolhimento.

Antes da aprovação da PMCFC em Americana, em média setenta crianças e adolescentes permaneciam acolhidos. Com a implantação dessa Política o reordenamento do serviço e a ampliação das equipes do CRASS e do CREAS, o número foi reduzido pela metade.

Dentre as cinco entidades de acolhimento existentes no município antes da aprovação da Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, a princípio, três conseguiram cumprir todas as exigências<sup>12</sup> e duas alteraram as atividades para creche, aproveitando-se da estrutura física e dos recursos materiais e humanos disponíveis existentes.

Em outubro de 2013, trinta e cinco crianças e adolescentes permaneciam acolhidos institucionalmente, com casos de acolhimentos com mais de dois anos e casos que chegam a dez anos de “institucionalização”. Ainda com base em relatórios, laudos ou estudos psicossociais elaborados por assistentes sociais e psicólogos da equipe interdisciplinar da VII, infere-se que grande parte dos casos dos acolhimentos institucionais de criança e adolescentes em Americana ocorre após o Conselho Tutelar local comprovar a procedência das denúncias sobre as condições sociais precárias de suas famílias de origem, abandono e/ou negligência materna/paterna, violência física e intrafamiliar e drogadição dos pais.

Americana se destaca entre as 100 (cem) no ranking das melhores cidades do país para se investir em negócios, de acordo com Pesquisa desenvolvida pela Urban Systems, publicada na Revista Exame, edição de abril/2014, no entanto, o investimento na área social continua insuficiente para atender integralmente a demanda da população menos favorecida, do ponto de vista socioeconômico, haja vista a necessidade do acolhimento institucional, medida considerada extrema e excepcional.

---

<sup>12</sup> Considerado serviço de proteção social de alta complexidade, além do ECA, do PNCFC, do PMCFC e da Política Nacional de Assistência Social, os serviços de acolhimento devem cumprir as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e Diretrizes de Cuidados alternativos à Criança.



O que se tem observado no município é o predomínio da política de acolhimento institucional e uma dificuldade de proporcionar às crianças e adolescentes o convívio familiar e afetivo. A partir deste cenário geral traçado, a próxima seção apresentará os casos estudados neste trabalho de conclusão de curso.

## **2.2. Dos casos estudados**

As informações sobre os casos estudados foram coletadas entre janeiro e junho de 2014 em Laudos elaborados pela equipe interdisciplinar da VIJ da Comarca de Americana. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, documental, obtida a partir da seleção de Estudos Psicossociais de seis casos atendidos por esta equipe. Em concomitância com os atendimentos, foram realizadas reuniões periódicas para reflexão conjunta dos casos com equipes técnicas do CREAS, CRAS e das instituições de acolhimento, tornando realidade a parceria entre integrantes da rede do SGD do município.

Com esta apresentação, procura-se trazer subsídios para uma avaliação do trabalho em rede. Nesse sentido, alguns aspectos foram considerados, como o engajamento dos profissionais envolvidos, a sintonia dos atendimentos com as mudanças propostas pela legislação, provimentos e normativas, as possibilidades e limites do trabalho conjunto entre vários atores sociais.

### **1 - D.F.B.Z**

A adolescente foi adotada aos dois anos de idade e “devolvida” a uma entidade de acolhimento pelos pais adotivos aos quinze anos, em abril de 2012. Apenas a genitora a visitava, sem regularidade. Os pais adotivos chegaram a solicitar nos autos a destituição familiar deles próprios. As avaliações realizadas sugeriam que eles não a reconheceram como filha e verbalizavam que foram enganados pelo Estado, a quem ameaçam processar, já que se tratava de uma criança com doença mental, apesar de terem solicitado uma criança saudável.

A genitora apontou aos técnicos da instituição de acolhimento que visitava a adolescente por orientação de advogado (acredita-se que com a finalidade de não sofrer ação de abandono afetivo ou outras sanções possíveis). Durante os encontros, a mãe procurava culpabilizar a adolescente pela situação vivenciada. A equipe da instituição de acolhimento percebia que a mãe não demonstrava interesse pelo desacolhimento da adolescente. Em se tratando do pai, seu discurso em todos os locais de atendimento, bem como em audiência

concentrada, sugeria que não tem qualquer intenção de aproximar-se da adolescente, independentemente de penalidades possíveis. Ele não realizava visitas.

Cabe destacar que os estudos técnicos realizados na ocasião do acolhimento já apontavam indícios de que os familiares não percebiam a adolescente como um de seus membros.

Entende-se que a situação vivenciada pela adolescente, considerando-se o modo como foi tratada e, principalmente, o abandono a que foi sujeita, reativa situações de vulnerabilidade de sua primeira infância, culminando em sofrimento psíquico importante com prejuízo de sua estrutura emocional.

Observou-se que o contato com pais era prejudicial ao desenvolvimento da adolescente. A mãe se aproximava apenas para desvalorizá-la e culpabilizá-la pelos problemas da família.

Como resultado das reuniões com integrantes do SGD, foram elaborados Laudos em conjunto destacando os prejuízos emocionais que as visitas aos pais provocavam. Em que pese os alertas da equipe interdisciplinar nesse sentido, foram mantidos os contatos com a família de origem.

A adolescente apresentava mudanças significativas quando não estava em contato com a família (por falta de interesse dos pais em visitá-la por determinados períodos). Mas, as visitas da família continuavam autorizadas.

Em relatório intersetorial datado de 2013, a equipe interprofissional sugeriu o acompanhamento por integrantes do Sistema de Garantia de Direitos: o trabalho de fortalecimento de vínculos da adolescente com figuras de relevância afetiva da comunidade; o trabalho direcionado ao exercício de sua autonomia; a continuidade dos tratamentos da adolescente na área de saúde mental, bem como a possibilidade de sanções aos pais, por tê-la abandonado.

As sugestões supracitadas foram consideradas pelo magistrado, com determinação para pagamento da Pensão Alimentícia, enquanto se busca pretendentes que aceitem adotar adolescentes com o perfil da D. F.

Atualmente, D.F.B.Z continua acolhida e com o direito à convivência familiar parcialmente violado. Recebe visitas esporádicas apenas da mãe adotiva, ao que tudo indica, pelo receio de responder por Abandono de Incapaz.

## **2 - B.M.S, B.S.A e E.M.S**

Trata-se de um processo de acolhimento institucional de três irmãs acolhidas em 2012. As mais velhas foram acolhidas em 14 de março e a caçula, em maio do mesmo ano, com dois meses de vida. Atualmente, contam com sete anos, cinco anos e dois anos de idade, respectivamente.

Houve um trabalho de consulta de familiares, sem êxito, visando acolhimento das crianças na família extensa. E também tentativas de fortalecimento da genitora, no decorrer destes dois anos, dentro dos serviços oferecidos pelo município, também sem êxito. Além destas dificuldades, a genitora dificilmente visitava as filhas no acolhimento, deixando-as praticamente em abandono.

Por sugestão dos técnicos do Fórum e de integrantes do SGD, foi aberta ação de Destituição do Poder Familiar com determinação de consulta no Cadastro de Adotantes de família interessada pela adoção das crianças.

Mesmo com todas as dificuldades para encontrar uma família interessada na adoção das três crianças, juntas, no início do presente ano foi determinada suspensão das visitas da família de origem para se propiciar uma adequada aproximação entre a família adotante e as crianças.

Porém, os pretendentes à adoção acabaram desistindo da aproximação com as crianças, apesar de ser este o seu desejo e de manifestarem-se capazes de acolhê-las como filhas. Justificaram a insegurança após receberem orientação de que a genitora ainda teria chances de recuperar a guarda dos filhos e que eles teriam que devolvê-las quando chegasse este momento.

Posteriormente, a família adotante dirigiu-se à instituição de acolhimento e expos que desistiam da aproximação, apesar de sentir-se preparada para a adoção das três irmãs, se toda a Rede de Garantia de Direitos estava trabalhando no sentido de preparar a genitora para

o desacolhimento e que não seriam, neste contexto, uma família adotante, mas sim acolhedora, devendo, em algum momento, devolver as crianças à família de origem.

Foi sugerido uma intervenção urgente neste caso, diante do grande risco destas crianças terem prolongado seu tempo de acolhimento institucional de forma desnecessária, incrementando ainda mais seu sofrimento afetivo e seu desenvolvimento psíquico, já que estavam há quase dois anos na instituição, a bebê foi acolhida com apenas dois meses de vida e corria o risco de sério prejuízo em seu desenvolvimento afetivo por não dispor de cuidados de uma família.

Como resultado das reiteradas sugestões dos integrantes da rede do SGD do município para inclusão das três irmãs em família substituta, foi autorizada judicialmente a continuidade da busca por pretendentes à adoção. As meninas encontram-se em estágio de convivência, para posterior adoção, com outro casal inscrito no Cadastro de comarca vizinha e no Cadastro Nacional.

Acolhidas há dois anos e sem perspectiva de retorno à família de origem, o desfecho desta história revela que, finalmente, a decisão judicial pode ter mudado o destino destas crianças, encerrando o ciclo de violação de direitos e consequente prejuízos pessoais para as irmãs, tais como, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e na formação de vínculos afetivos.

### **3. E.R, T.A.R.V e V.D.R.V**

As crianças foram acolhidas pelo Conselho Tutelar quando a genitora, vítima de violência familiar, havia sido hospitalizada devido à gravidade dos ferimentos provocados pelo companheiro, alcoolista. Na ocasião, os três filhos da genitora, a menina, E., fruto de relacionamento anterior e sem reconhecimento da paternidade, e os meninos, T. e V., filhos do referido companheiro, contavam com dez, oito e dois anos de idade, respectivamente.

Após a alta hospitalar, sem apoio familiar, a mãe das crianças voltou a morar com o companheiro. Sem moradia fixa, o casal permanecia em locais totalmente inadequados, numa ocasião ocupou um barracão abandonado insalubre no meio de um pasto, construído para abrigar animais. Durante um período, chegou a ocupar uma fábrica em condições semelhantes, até o proprietário expulsá-los do lugar.

O caso foi acompanhado pela VIJ durante quase uma década, no decorrer desse período, em que pese as dificuldades materiais, do ponto de vista afetivo tornou-se evidente a forte união e os sentimentos de carinho recíprocos entre os irmãos e a mãe.

Em consequência da falta de condições mínimas de dignidade para morar, agravada pela ausência dos filhos acolhidos e as agressões verbais e físicas que continuava sofrendo, em algumas ocasiões a genitora compareceu ao setor de Serviço Social e Psicologia do Fórum deixando transparecer que se encontrava em surto psicótico, tornando necessária a intervenção imediata dos órgãos competentes. Posteriormente, foi internada em hospital psiquiátrico.

Passado algum tempo, a genitora das crianças rompeu com o companheiro agressor, assumiu novo relacionamento e no início de 2014 a filha mais velha completou a maioridade e passou a morar com a família em uma casa alugada pelo município, depois de incluídos no Programa Aluguel Social<sup>13</sup>.

Quanto aos irmãos, T e V, há previsão de que até o final de 2014 ambos sejam desacolhidos e retornem à convivência com a família de origem. Se o magistrado acatar a sugestão de desacolhimento, integrantes da rede do SGD sugerem por um período o acompanhamento efetivo e sistemático da família por meio do CREAS/PAEF.

#### **4 - F.R.R.R. e F.E.R.R**

Os irmãos foram acolhidos em 2004, na ocasião a menina F. completara dez anos e o menino, F., oito anos. No início do acolhimento houve tentativa de investimento na família de origem, com diversos encaminhamentos da mãe aos recursos disponíveis no município. O paradeiro do pai era desconhecido e não havia pessoas da família extensa disponíveis em assumir os cuidados dos infantes.

Em 2007, frente ao agravamento da problemática envolvendo a família, a equipe interdisciplinar elaborou estudos sugerindo urgente colocação dos infantes em família

---

<sup>13</sup> Lei 5213, de 19 de julho de 2011. O Programa "Bolsa Habitação" será implantado mediante a concessão de subsídio em espécie por parte do Poder Executivo Municipal às famílias em situação habitacional de emergência, em situação de vulnerabilidade social ou àquelas que residam em áreas submetidas às intervenções urbanas de interesse público ou de preservação ambiental.

substituta. A sugestão foi reiterada em relatórios da equipe intersetorial, composta por integrantes das equipes da VII, do CREAS, CRAS e da instituição de acolhimento, embasada em reflexões conjuntas durante reuniões periódicas entre integrantes do SGD.

A Ação chegou a ser aberta, mas até 2012 ainda não havia decisão, apesar de nenhuma mudança positiva por parte da família. A perspectiva de inserção em família substituta transcorreu de forma vaga, com ações contraditórias que iam de encontro a tal objetivo, como por exemplo, a permissão da manutenção do contato com a família de origem.

Entre 2010 e 2011, chegaram a ser reinseridos na família de origem, sem que houvesse dados que demonstrassem melhora nas condições da mesma, mas logo voltaram à instituição, por estarem vivenciando nova situação de risco. Ainda, houve a abrupta entrega de F. ao genitor, em que pese o fato de sempre se manter ausente, nem ao menos era conhecido da criança.

Foi realizado estudo psicossocial em relação ao menino F., o resultado apontava aspectos de insegurança e de certa gravidade, como a admissão, pelo genitor, de uso de substância entorpecente e resistência de sua esposa em assumir a guarda da criança.

A irmã do garoto não ficou sob a guarda paterna porque expressou, em Audiência Concentrada que contou com a participação de integrantes da rede do SGD do município, que gostaria primeiramente de visitá-lo, para conhecê-lo, cautela que ela, apesar de ainda adolescente, foi capaz de tomar. Com o tempo, F. manifestou impressões a respeito das visitas ao pai que a deixavam insegura em ficar sob sua guarda.

Em relatório elaborado pela equipe interdisciplinar da VII em fevereiro/2012, foi sugerida a guarda da menina F. a favor dos pretendentes à adoção, com a ressalva de que ação de Adoção fosse aberta através do Setor Técnico. Fundamentou-se esta sugestão nos fatos de os pretendentes consistirem em uma família cadastrada para adoção e de a aproximação a F. ter ocorrido sob autorização judicial e não por contato direto do casal com a família de origem. Havia o entendimento de que o casal não deveria ficar exposto à família de origem e travar uma lide com a mesma.

Atualmente, a menina F. continua sob a Guarda do pretendente à adoção. Apesar de interessado em adotá-la, consultando o Sistema de Automação da Justiça - SAJ, constata-se

que ainda não existe Ação própria na VIJ. Quanto ao irmão de F., em 2014 o genitor acabou devolvendo-o à genitora, em consequência o menino F. encontra-se em lugar incerto, segundo informação da menina, a mãe e o irmão estariam vivendo em um assentamento dos sem-terra localizado no estado de São Paulo.

Neste caso, tanto o retorno dos irmãos à família de origem, quanto a entrega posterior de F. ao genitor, apesar da unanimidade da opinião contrária dos integrantes do SGD, do engajamento dos profissionais envolvidos com o caso, da sintonia dos atendimentos com as mudanças propostas pela legislação, provimentos e normativas, o trabalho em rede entre vários atores sociais esbarrou em uma única opinião, a do representante do MP prevalecendo sobre todas as demais, ao que tudo indica, pelo fato de atuar há quase duas décadas na comarca e a persistência em continuar investindo na família natural, mesmo depois de comprovado o esgotamento das tentativas de “empoderamento” dessas famílias no sentido de assumirem com responsabilidade a paternidade/maternidade.

Em consequência, o menino F. continua em situação de vulnerabilidade social e a menina F com a situação da adoção indefinida.

## **5 - M.A.P.O**

A criança estava com cerca de dois anos de idade quando foi acolhida institucionalmente, na ocasião (ano 2000), foi elaborado Estudo Social sugerindo sua colocação em família substituta, após comprovada a gravidade da situação familiar e a falta de perspectiva de mudança no quadro: precariedade da moradia, integrantes da família (tios maternos) alcoolistas e com suspeita de envolvimento com o uso e tráfico de drogas, sem reconhecimento da paternidade, genitora alcoolista e portadora de HIV, na ocasião em lugar incerto, havia informação de que havia falecido.

Em que pese a legislação (lei 8069/90 e 12.010/09), o acolhimento se estende há quatorze anos, em parte pela inexistência, insuficiência e inadequação das políticas públicas do município, Estado e União no sentido de garantir o atendimento efetivo desta família em situação de vulnerabilidade social. Por outro lado, não se pode relevar o fato de o representante do MP insistir na remota possibilidade de melhorias nas condições familiares, razão pela qual não deu entrada com Ação de Destituição do Poder familiar quando a criança encontrava-se ainda em tenra idade, portanto, com possibilidade de colocação em família

substituta devidamente inscrita no cadastro de pretendentes à adoção.

Atualmente, com 16 anos, a adolescente permanece, ora acolhida, ora com a família de origem, ora em casa de conhecidos. Em Audiência Concentrada, por falta de perspectiva, integrantes do SGD deram parecer favorável à continuidade do acolhimento. Alguns meses depois, a adolescente recusou-se a retornar para a instituição depois de visitar a família e por este motivo foi determinado seu desacolhimento e retorno aos familiares, apesar das condições semelhantes às que deram ensejo ao primeiro acolhimento.

Neste caso, é preciso reconhecer as falhas no sentido de garantir o direito à convivência familiar a esta criança, em parte, devido à implantação tardia do trabalho com a rede de proteção integral. No presente, espera-se que a adolescente e sua família passem a contar com políticas públicas adequadas e que a continuidade da parceria entre integrantes do Judiciário e do Executivo nas diversas secretarias - saúde, educação, habitação, segurança, etc, não desistam das cobranças para a efetivação das garantias elencadas no art. 227 da CF88.

## **6 - R.C.F**

Com histórico de abuso pelo padrasto, em 2010, aos oito anos de idade, a menina foi acolhida, permanecendo sob a Guarda do Judiciário. Foi permitido que a família permanecesse com ela durante as férias, não obstante os registros sobre o risco de revitimização, vindo a sofrer novo abuso sexual.

Este risco foi reiterado em relatórios intersetoriais e em Audiência Concentrada por profissionais da equipe da VIJ, CREAS e entidade de acolhimento, todos envolvidos diretamente com o caso.

Trata-se de um desfecho trágico para a criança, mais uma vez em consequência do predomínio da sugestão do representante do MP. Se por definição, uma rede não tem centro e mesmo que alguns nós sejam mais importantes do que outros, na medida em que estão na rede todos dependem dos demais, neste caso esta definição foi totalmente desconsiderada.

Atualmente a criança continua acolhida, com determinação para busca no cadastro nacional e internacional de pretendes à adoção que aceitem criança com o seu perfil. Foram realizadas tentativas, todas restaram infrutíferas, considerando que a maioria dos pretendentes se interessam por crianças recém-nascidas ou até no máximo quatro anos de idade.



### ***2.2.1 Breve análise sobre a atuação da rede em relação aos seis casos estudados***

Em todos os casos estudados, ocorreu o envolvimento de diversos profissionais para fortalecer o trabalho em rede. Assim como se observa que o trabalho em rede deixou transparente as ações e omissões das políticas públicas e do poder público.

Nos três primeiros casos, o trabalho conjunto acabou colaborando para a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. No primeiro caso, D.F.B.Z continua acolhida, com determinação para busca de pretendentes à adoção que aceitem adolescentes com seu perfil no cadastro nacional e, em último caso, no cadastro internacional. Mesmo reconhecendo que se trata de uma possibilidade remota devido à idade (15 anos), a equipe da VIJ tenta inseri-la em família substituta, conforme determinação judicial para busca nos referidos cadastros.

Enquanto permanece acolhida, a adolescente é acompanhada de forma sistemática por integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, com continuidade do tratamento na área da saúde mental, promoção do fortalecimento dos vínculos com figuras de referência e o exercício para atingir a autonomia.

No segundo caso, as irmãs, B.M.S, B.S.A e E.M.S, encontram-se em estágio de convivência com pretendentes devidamente inscritos nos Cadastros. Tudo indica que se adaptaram à convivência com os mesmos, desde o início percebia-se a empatia e a possibilidade de vinculação afetiva, após cerca de dois meses de convivência as crianças passaram a reconhecê-los como únicas figuras de referência paterna/materna.

No terceiro caso, há possibilidade de os adolescentes E.R; T.A.R.V e V.D.R.V retomarem a convivência com a família de origem no final do ano letivo de 2014. Importante ressaltar, para esse desfecho, tornou-se evidente a importância do acompanhamento efetivo do SGD para a efetivação das políticas públicas, em particular de saúde e de moradia (Programa “Bolsa Habitação”).

Nos primeiros casos relatados aqui, todas as vozes dos profissionais foram ouvidas e ocorreu uma decisão compartilhada. Porém, nos outros três casos, o trabalho em consonância com a legislação, normativas e provimentos não foi suficiente para evitar o predomínio de uma opinião sobre as demais, a do representante do MP. Nesses casos, o representante do MP

apostou nos laços com a família natural, apesar das indicações contrárias dos estudos e acompanhamentos realizados. O peso maior dado à sua opinião acabou comprometendo a eficácia do trabalho conjunto e os princípios da colaboração, parceria, construção coletiva, respeito, horizontalidade, intersetorialidade, autonomia, diálogo e negociação.

Esses três últimos casos mostram que não houve o funcionamento interdependente e a rede acabou “esgarçada”, ficando apenas no campo teórico o resultado da articulação de pessoas com o objetivo de compartilhar causas e projetos de maneira democrática e horizontal. Mesmo que se considere que alguns nós da rede sejam mais importantes, para que ela funcione não se pode negar a cooperação, o compartilhamento de responsabilidades, competências e criação conjunta de decisões e resultados. Nesse ponto, torna-se imprescindível o reconhecimento mútuo da interdependência de todos.

Ainda que se reconheça os avanços do trabalho conjunto no município no que diz respeito às alterações e adequações nas instituições de acolhimento, de antigos “orfanatos” em casas que se aproximam ao que se entende por um “lar”, realidade transformada com o trabalho conjunto a partir da aproximação de aliados potenciais e a articulação entre vários atores sociais, não há como ignorar a omissão e resistência às mudanças por parte de integrantes do próprio Sistema de Garantia de Direitos, incluindo autoridades do poder Executivo, de fato e de direito com poder e dever de promoverem as mudanças necessárias, haja vista que até o momento não foram implantados os projetos Família Acolhedora, Casa-Lar e Apadrinhamento Afetivo. Como agravante, as entidades de acolhimentos enfrentam graves dificuldades financeiras, em consequência dos atrasos no repasse de verbas do Executivo.

A intervenção dos diversos atores sociais envolvidos não evitou o sentimento de impotência ou onipotência dos participantes a partir da consciência da própria incompletude e incompletude das instituições. Tampouco conseguiu despertar em todos os participantes a importância e necessidade de cumprir com a sua parcela de responsabilidade para impacto de cada ação na totalidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi realizado com o objetivo de avaliar o trabalho em rede, desenvolvido a partir das parcerias entre organizações públicas e privadas, a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes acolhidos em instituições de Americana, município de São Paulo. Partindo da premissa de que o trabalho conjunto, transparente e articulado promove a capacidade de intervenção dos vários atores sociais envolvidos e evita sentimentos de impotência ou onipotência dos participantes, o estudo foca a análise de seis casos selecionados entre 2009 e 2014.

Para atingir os objetivos propostos, foi realizada uma breve retrospectiva histórica da legislação e normativas brasileiras para a garantia da convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes, com destaque para os impactos no município estudado. Em seguida, foi realizada a pesquisa empírica sobre o trabalho do Grupo de Estudo Adoção II, implantado no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP. Sob a luz das questões e orientações levantadas pelo grupo, foram estudados os seis casos de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, a partir de Laudos Sociais referentes a processos encaminhados pela Vara da Infância e Juventude (VIJ), da Comarca de Americana, SP.

De acordo com o estudo realizado, observa-se que Americana foi um dos primeiros municípios do estado de São Paulo a aprovar a Política Municipal de Convivência Familiar (PMCF), inspirada na Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e adolescentes à Convivência Familiar (PNCFC). A partir da implantação dessa política em 2011, ocorreram significativas alterações na dinâmica do trabalho do CRAS, CREAS, entidades de acolhimento e equipes interdisciplinares da VIJ. Antes isolado e fragmentado, o trabalho de cada integrante dessas instituições passa a ser realizado de forma conjunta e articulada entre os vários atores sociais diretamente envolvidos com o atendimento a este segmento da população.

A pesquisa realizada mostrou que a mobilização, articulação e pactuação de atores sociais comprometidos com a defesa do direito das crianças e dos adolescentes à convivência familiar e comunitária levantou questões instigantes e desafiadoras, como a necessidade de somar esforços e otimizar recursos humanos, evitar a duplicidade de atendimentos, dar transparência à gravidade da situação, viabilizando medidas urgentes e cabíveis, respeitando-

se as particularidades de cada caso. Essa dinâmica revelou aliados potenciais que acabaram optando por medidas mais adequadas, além de favorecer para que as ações e omissões viessem à luz, na busca de um objetivo comum.

Outro impacto provocado pela experiência de participação em rede se fez sentir pela relativa autonomia dos diversos atores sociais no papel de fiscalizadores e cogestores das políticas públicas, a partir das alterações e adequações nas instituições de acolhimento, de acordo com determinação do ECA, Lei complementar 12.010/09, normativas e provimentos do CNJ.

Vale destacar a importância nesse contexto do papel do CNJ, órgão de controle e fiscalização do Judiciário. O Provimento 36 de junho de 2014 passa a recomendar e a determinar a melhoria nas estruturas das Varas da Infância e Juventude, a fim de dar prioridade absoluta aos processos que tratam dos direitos das crianças e adolescentes, dentre as quais, a atuação integrada com as secretarias municipais de Assistência Social, a implantação progressiva de varas específicas em cada comarca com equipes completas e em número suficiente de assistentes sociais e psicólogos para atender a demanda.

Apesar dos avanços alcançados, a pesquisa realizada mostrou que o trabalho em rede não foi respeitado em todos os momentos. Na verdade, em muitos deles, se percebe resistências ao trabalho interdependente, baseado em decisões compartilhadas. Os resultados apontam que a mudança de paradigma promovida pela legislação e normativas brasileiras mostra-se insuficiente para evitar as resistências contra a sua implementação. Dentre os fatores que mais incidem sobre o funcionamento do trabalho em rede, a pesquisa destaca a falta de adesão e apoio de todos os responsáveis no sentido de efetivamente cumprirem seu papel em prol do funcionamento do trabalho com base no compartilhamento de responsabilidades e na criação conjunta de decisões e resultados.

Além disso, vale acrescentar que as ações em rede específicas para a garantia das crianças e adolescentes à convivência familiar não alteram o quadro de má distribuição da riqueza produzida no país. Some-se a isso, são necessárias ações das autoridades do poder Executivo voltadas para garantir as mudanças necessárias. O município, por exemplo, ainda não implantou os projetos Família Acolhedora, Casa-Lar e Apadrinhamento Afetivo.

Como reflexo das questões acima levantadas, ainda que se reconheçam alguns avanços conquistados pelo trabalho conjunto, a concretização dos direitos integrais das crianças e adolescentes, sobretudo os oriundos de famílias empobrecidas, esbarra na falta de continuidade das políticas públicas do município, diante das mudanças constantes na condução do Executivo devido ao histórico colapso financeiro instalado na cidade, situação que impede a população de receber, com eficiência, a prestação de serviços essenciais, fato que culminou na cassação do prefeito e do vice-prefeito pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em maio de 2014, recondução após vinte dias ao cargo e cassação definitiva no final do mesmo ano pelo referido Tribunal.

Para concluir, cabe ressaltar que o tempo da criança não é o tempo do adulto. O transcorrer das horas, dias, meses e anos são percebidos de maneira distinta em cada ciclo da vida. Portanto, a formação biopsicossocial e espiritual das crianças e dos adolescentes não deve ser deixada para amanhã. Necessita, com urgência, que seja priorizada hoje e agora!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONY, Sheila e BRITO, Mônica Xavier de. **Abandono, abrigo e adoção: o que os pais precisam saber sobre as crianças e a realidade dos abrigos.** In: ANTONY, Sheila (Org.). *A Clínica Gestáltica com Crianças – Caminhos do Crescimento*. São Paulo: Editora Summus, 2010.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability.** *Revista Lua Nova*. São Paulo, 2002, n.55-56, pp. 85-103.

AVRITZER, Leonardo; Santos, Boaventura. **Para ampliar o cânone democrático.** In: Avritzer, Leonardo. *Democracia, república e participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2008a.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** *Revista Opinião Pública*. Campinas, jun. 2008b, vol.14, n.1, pp. 43-64.

BEZERRA, Beatriz. **A experiência de formulação, pactuação, implantação e implementação da Política Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PMCFC.** Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano - Prefeitura Municipal de Americana. V.Congresso Mundial por Los Devenhos de La Infancia y La adolescencia. Infancia, Adolescência y Cambio Social, San Juan República Argentina, outubro, 2012.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Código de Ética do/a Assistente Social comentado** / Sylvia Helena Terra; Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, (organizador) – São Paulo: Cortez, 2012.

BRASIL, **Constituição Federativa da República do Brasil**, de 05 de outubro de 1998.

BRASIL. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA** - e legislação complementar: Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009. 5ª Edição, revista, ampliada e atualizada. Bauru, SP: EDIPRO, 2009.

CIDADE, Levantamento da medida de proteção abrigo nas VIJs da Capital. São Paulo: Corregedoria Geral de Justiça, 2003.

COSTA, Nina Rosa Amaral; MARTINS, Lara Barros e FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. **Acolhimento familiar: Caracterização de um programa.** São Paulo: Paidéia, Nº 47, 2010.

CURY, Munir; MENDES, Emílio Garcia; SILVA, Antonio Fernando do Amaral. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DAGNINO, Evelina (org.). 2002. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, 17ª Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GONÇALVES, Antonio Sérgio; GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. **Redes de proteção social**. Abrigos em movimento. 2010.p. 11-20.

LAVALLE, Adrian Gurza e CASTELLO, Graziela. “**Sociedade Civil. Representação e a dupla face da accountability**: Cidade do México e São Paulo.” In: Caderno CRH, Salvador, vol. 21, n. 52, Abr.

MACHADO, Marcela do Amaral Pataro. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária: Política de estado ou de governo?; In: Eduardo Moreira Silva e Leonardo Barros Soares (Orgs): **Políticas Públicas e formas societárias de participação**. Belo Horizonte, UFMG/FAFICHI/UFMG, 2013

NAVES, Míriam. **A aplicabilidade da Lei 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente: Relato de uma Prática Social**. Monografia de conclusão do curso de Direito, UNIMEP - Universidade Metodista de Piracicaba - , novembro/2000.

NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente. [www.neca.org.br](http://www.neca.org.br)

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 1998, n.44, pp. 27-54.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina**. Disponível no original em: [http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability\\_social1.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf)

Pesquisa Urban Systems. **As melhores cidades para os negócios**. Revista Exame Edição 1064, 30 de abril de 2014.

**Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília, 2010.

**Política Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC**. Americana, 13 de julho de 2011.

SCAPA, Míriam Cristina e Ecker, Nanci Rita. **Perspectivas de Convivência Familiar e Comunitária além da Prática do Acolhimento e da Adoção**. Grupo de Estudos do TJSP-Tema, Adoção II. São Paulo, 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Fóruns e redes da sociedade civil: percepção sobre exclusão social e cidadania**. REVISTA POLÍTICA & SOCIEDADE. Florianópolis: PPGSP, v. 6, n.11, outubro 2007, p. 19-40.

SILVA, Marcia e Simoni, Maria Amália Do Val, coordenadoras, et al. **Um olhar sobre a aproximação conceitual e empírica da negligência e da situação de risco**. Grupo de Estudos do interior. Tema: Família, comarca de Campinas, SP, 2007

SILVA, Marcia e Simoni, Maria Amália Do Val, coordenadoras, **Em que trama os fios dos maus-tratos são tecidos**. Grupo de Estudos do TJSP interior, tema: Família. Comarca de Campinas, SP. 2008.

SILVA, Enide Rocha Andrade, Gueresi, Simone; Elias, Maria do Socorro. **Levantamento Nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede SAC**, Ipea/Conanda, 2003/2004.

TAVARES, Ana Cláudia; MELO, Ana Luísa; CAVALCANTI, Carla; PONTE, Luciane. Rede Local de proteção Integral à criança e ao adolescente de Santa Rita - PB: Uma experiência de trabalho articulado. **Revista Eletrônica Extensão Cidadã**. V.8. João Pessoa, 2010.

WEISSHAUPT, Jean Robert (org.). **As funções sócio-institucionais do serviço social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1988.