



Eixo: Classes sociais, geração e Serviço Social.

Sub-eixo: Infância.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO MEDIDA DE (DES)PROTEÇÃO: CONTRADIÇÕES HISTÓRICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

ARONY SILVA CRUZ PAIVA¹

BRUNA APARECIDA PAVOSKI MULINARI²

LILIANE MOSER³

Resumo: O presente artigo, com base em revisão bibliográfica e documental, se propõe a compreender a emergência histórica de práticas e discursos que possibilitaram a construção de arranjos político-institucionais que ainda refletem na ação do acolhimento de crianças e adolescentes, mesmo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Nele problematiza-se qual a relação do acolhimento institucional com as expressões da questão social e a ausência de políticas públicas voltadas ao atendimento das famílias de origem com vistas a garantir o direito à convivência familiar e comunitária, priorizando a atuação do Serviço Social neste contexto.

Palavras-chave: Acolhimento Institucional; Convivência Familiar e Comunitária; Família; Políticas Públicas; Serviço Social.

Resumen: El presente artículo, con base en revisión bibliográfica y documental, se propone a comprender la emergencia histórica de prácticas y discursos que posibilitar la construcción de arreglos político-institucionales que aún reflejan en la acción de la acogida de niños y adolescentes, incluso después de la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente (1990). En él se cuestiona cuál es la relación de la acogida institucional con las expresiones de la cuestión social y la ausencia de políticas públicas dirigidas a la atención de las familias de origen con miras a garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, priorizando la actuación del Servicio Social en este contexto.

Palabras clave: Acogimiento Institucional; Convivencia Familiar y Comunitaria; Familia; Políticas públicas; Servicio social.

1. INTRODUÇÃO

A institucionalização de crianças e adolescentes faz parte de uma realidade histórica que remonta ao período do Brasil colonial. Após a

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina.

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina.. E-mail: <brunaapm11@hotmail.com>

³ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina.

proclamação da Independência (1822), o novo panorama econômico e político do país, exige da sociedade a resolução dos problemas gerados pela pobreza que afeta principalmente a situação das crianças e os adolescentes carentes.

O aumento populacional afetava negativamente o desempenho da economia, e a pobreza gerava maiores gastos ao Estado, propiciando o aumento do número de crianças e adolescentes abandonadas. Esses acontecimentos motivaram iniciativas tanto públicas como privadas para o enfrentamento dessa situação. Dando início a um processo que aos poucos substituiu a atenção individual pela asilar, promovendo ações de institucionalização, colocando em condição de órfão e abandonado, aquelas crianças e adolescentes, que sem apoio familiar foram transformados em problemas sociais (BAPTISTA, 2006).

No período da vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 as crianças e adolescentes eram julgados dentro dos princípios da “Doutrina da Situação Irregular” e vistos como mero objeto do Estado. O Código de Menores funcionava como um instrumento de controle social e propunha a internação com o objetivo de corrigir comportamentos antissociais, proteger a sociedade do convívio com crianças e adolescentes pobres, isolando-as do convívio social, com a finalidade de reeducá-los.

Foi a partir da Constituição Federal em 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069/1990, que se transforma a concepção e aponta-se outro caminho para história da infância brasileira ao romper com a lógica do Código de Menores e universalizar as medidas de proteção a toda população infanto-juvenil, considerando-os sujeitos de direito, tendo como base a Doutrina da Proteção Integral.

No ordenamento jurídico nacional, a Doutrina da Proteção Integral surgiu com a CF/1988, no art. 227 que assegura à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, direito “à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à **convivência familiar e comunitária**” (Manual do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, 2013).

Luiz Alberto David e Vidal Serrano Júnior Nunes (2006, p.83), enfatizam que a inovação da Constituição em conceder proteção integral a crianças e

adolescentes deve-se ao fato de que, “o país vivia [e ainda vive] um momento social difícil, em que havia marginalização da criança, que era colocada de lado, no processo de integração social.”

A história comprova que o movimento social pela infância e juventude possibilitou alterações significativas, no plano legal, tanto em valores quanto nos desenhos institucionais da política de atendimento à criança e ao adolescente no País. Essa necessidade social transformada em demanda política sinalizava que a substituição da doutrina assistencialista e correcional-repressiva pela doutrina da proteção integral não se daria apenas formalmente ou procedimentalmente. Muito mais do que a mudança de caráter formal jurídico-legal, buscava-se a mudança de concepção (conteúdo), de método (procedimentos) e de gestão (organização e funcionamento). Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz a obrigatoriedade do Estado (a lei ressalta também a responsabilidade da família e da sociedade no dever) de assegurar a todos – crianças e adolescentes – “o direito à vida a, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração violência, crueldade e opressão” (artigo 227 da Constituição Federal e artigo 4º do ECA).

Diante das mudanças, surgiram diversos princípios⁴ que hoje norteiam esse novo direito da criança e do adolescente. “O número e a denominação desses princípios não são temas unânimes na bibliografia jurídica”. Portanto, sinalizaremos um destes princípios da Doutrina da Proteção Integral, apontados por Nogueira (1991, p. 15), considerando a relevância dele para a discussão da temática desse trabalho - o da *Prioridade Absoluta* – na perspectiva de garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

O **princípio da Prioridade Absoluta** tem caráter concretizante dos direitos da criança e do adolescente. Está previsto no artigo 4º do Estatuto da

⁴ Nogueira (1991, p. 15) apresenta a seguinte divisão: 1) princípio da prevenção geral; 2) princípio da prevenção especial; 3) princípio do atendimento integral; 4) princípio da garantia prioritária; 5) princípio da proteção estatal; 6) princípio da prevalência dos interesses do “menor”; 7) princípio da indisponibilidade dos direitos do “menor”; 8) princípio da escolarização fundamental e profissionalização; 9) princípio da reeducação e reintegração do “menor”; 10) princípio da sigilosidade; 11) princípio da respeitabilidade; 12) princípio da gratuidade; 13) princípio do contraditório e 14) princípio do compromisso.

Criança e do Adolescente um rol exemplificativo de prioridades, quais sejam: a primazia no recebimento de proteção e socorro; a precedência de atendimento nos serviços públicos; a preferência na formulação e execução das políticas públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção infanto-juvenil (BRASIL, 1990). Segundo Lima (2001, p. 217)

O sentido e o alcance sociojurídico do Princípio da Prioridade Absoluta implica necessariamente o fato de que crianças e adolescentes devam estar sempre em primeiro lugar na escala de preocupação da família, da comunidade, do Poder Público e da sociedade em geral.

Sob o ponto de vista da autora acima citada a melhor definição do princípio da absoluta prioridade ao direito da criança e do adolescente é a primazia incondicional dos interesses e direitos relativos à infância e à adolescência. A prioridade se faz necessária porque “a criança e o adolescente são seres ainda em desenvolvimento e, considerando a fragilidade natural decorrente dessa condição peculiar, carecem de proteção especializada, diferenciada e integral” (VERONESE, 1999, p. 34).

Liberati (1991, p. 45) define o princípio com precisão:

Por absoluta prioridade, devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes [...].

Conforme a Carta Magna de 1988, no Cap. VII, o Artigo 227º estabelece que a proteção e os direitos da criança e do adolescente constituem “prioridade absoluta” no conjunto de direitos da sociedade e dos deveres do Estado, ressalta-se nesse plano, o direito à convivência familiar e comunitária, como direito fundamental de cidadania.

Com a aprovação do ECA (1990) fica assegurado, entre outros, o direito a convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (Art. 19). O acolhimento institucional é uma medida de proteção estabelecida pelo ECA, mas, aplicável quando os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados, as unidades de acolhimento institucional devem ser de caráter excepcional e provisório e o

tempo de permanência da criança/adolescente na instituição deve ser sempre o menor possível, não devendo ser superior a dezoito meses(LEI Nº 13.509, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 que alterou o tempo de permanência de dois anos para dezoito meses).

Na perspectiva da busca pela garantia do direito à convivência familiar e comunitária, em 2006 foi elaborado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), o qual se tornou um marco nas políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente brasileiras, ao romper com a cultura de institucionalização da população infanto-juvenil e valorizar a manutenção dos vínculos familiares e comunitários, o que está diretamente ligado a políticas públicas de assistência à família. Para isso, se faz necessário reordenar o atendimento e reorientar as redes pública e privada, que historicamente praticaram o regime de abrigamento, para colocarem em prática o novo paradigma da proteção integral para as crianças e adolescentes.

Apesar dos avanços significativos nos marcos legais do Direito da Criança e do Adolescente, no Brasil, segundo o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimentos (CLAVES/FIOCRUZ, 2010) que visitou 1229 municípios foi identificado 2.624 serviços de Acolhimento Institucional e 144 serviços de Acolhimento em Família Acolhedora. Nos serviços de Acolhimento Institucional havia 36.929 crianças e adolescentes acolhidos, e nos serviços de família acolhedora, foram identificados 932 crianças e adolescentes acolhidos. A pesquisa ainda aponta que a média de tempo de acolhimento das crianças e adolescentes pesquisadas era de 24,2 meses. Esses dados reafirmam a história de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil.

Nesta perspectiva, o artigo objetiva compreender historicamente a emergência de práticas e discursos que possibilitaram os arranjos político-institucionais do acolhimento de crianças e adolescentes da maneira como se configura na atualidade; e, problematizar a relação do acolhimento institucional de crianças e adolescentes ou o não desacolhimento institucional (com a brevidade que lhe confere) com a ausência de políticas públicas voltadas ao atendimento das famílias de origem com vistas a garantir a permanência na

família e/ou garantir o direito à convivência familiar e comunitária quando da institucionalização, bem como a atuação do Serviço social neste contexto.

Nossa análise tem como parâmetro as legislações vigentes nacionais e internacionais relacionadas à temática e autores que problematizam a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil, como RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco; FÁVERO, E.T; VITALE, M.A.F; BAPTISTA, M.V e SARTI, Cyntia.

2. A MEDIDA DE PROTEÇÃO "ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL" E O DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIO

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, as crianças e adolescentes foram reconhecidos como cidadãos e, a partir disso, puderam usufruir dos direitos que ali estavam conquistados.

No que diz respeito ao encaminhamento das crianças e adolescentes às instituições de acolhimento, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o termo Acolhimento Institucional é utilizado para designar os programas de abrigo em entidade, sendo uma medida provisória e excepcional, que não deve implicar privação de liberdade (BRASIL, 2006a). Medida que deve ser utilizada sempre que crianças e adolescentes estiverem expostos a situações de risco e/ou violação de direitos (BRASIL, 1990), como exemplo, temos a violência física ocorrida no âmbito familiar – violência intrafamiliar, abuso sexual – estupro de vulnerável, exploração sexual e negligência.

Tais situações de violação de direitos estão relacionadas às diversas expressões da questão social, tendo como pano de fundo uma violência que é estrutural, considerada cenário para os demais tipos de violência e violação de direitos. A violência estrutural é imperceptível, visto que não envolve diretamente força física e, diferentemente das demais formas de violência, dificulta a compreensão de vítimas e agressores. Independente disso, ela atinge cotidianamente as famílias e contribui para o surgimento de dificuldades quanto à garantia do cuidado e proteção de seus membros, corroborando para o acionamento do acolhimento institucional como medida de proteção.

Mesmo o acolhimento institucional se tratando de uma medida considerada protetiva, segundo estabelecido pelo ECA, destaca-se que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar. E, não existindo outro motivo que aponte a necessidade da decretação da medida de acolhimento institucional, a criança ou o adolescente será mantida (o) em sua família de origem, a qual deverá ser incluída em programas oficiais de auxílio (BRASIL, 1990).

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes não é considerado uma prática recente na sociedade, pelo contrário, a “cultura de institucionalização” remonta ao início da colonização brasileira. As crianças e adolescentes, especificamente as (os) de origem pobre, eram mantidas (os) por muito tempo em “institucionalização”, pois se acreditava que o encarceramento, a longo prazo desses sujeitos, os protegeria das más influências do seu meio e também a sociedade de suas presenças incômodas. Ou seja, o discurso de proteção à infância pobre possui dois sentidos: ora é utilizado em defesa da infância, ora em defesa da sociedade.

Mais recentemente, considerando a realidade de que muitas crianças e adolescentes permaneciam acolhidas (os) institucionalmente durante um longo período de tempo, por meio de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em 2004, através de um Levantamento Nacional dos Abrigos, identificou-se um descompasso entre a legislação e a realidade dos serviços prestados pelas instituições de acolhimento para crianças e adolescentes. Dessa forma, percebeu-se que o direito à convivência familiar e comunitária não estava sendo proporcionado, devido o tempo de permanência desses sujeitos nas instituições (IPEA, 2004).

Não se pode perder de vista que as famílias também são vítimas das omissões do Estado e/ou dos limites das ações por ele planejadas e implementadas, essas são transpassadas pelas expressões da questão social e se deparam diariamente com dificuldades para cuidar e proteger os seus filhos. Com a ausência do Estado, ou com a insuficiência de suas ações, aumentam-se as chances de se acionar o acolhimento institucional como medida de proteção, uma vez que a família acaba sendo responsabilizada pelas dificuldades enfrentadas e, conseqüentemente, pela impossibilidade de

garantir os direitos sociais de suas crianças e adolescentes. Desse modo, tendo em vista o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tais dificuldades foram traduzidas em um discurso sobre uma pretensa “incapacidade” da família de cuidar dos seus filhos (BRASIL, 2006a).

Geralmente, quando se fala no acolhimento institucional para crianças e adolescentes como medida de proteção, culpabiliza-se as famílias pelo rompimento dos vínculos, mesmo antes de se buscar compreender as razões que contribuíram para o acolhimento. Entende-se que inúmeras situações de violação de direitos são desenvolvidas no seio familiar, mas esses episódios devem ser pensados enquanto reflexos da falta de acesso aos seus direitos sociais, os quais, conforme a Constituição Federal de 1988, referem-se à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância (BRASIL, 1998), o que corrobora com o desenvolvimento de situações de violação dos direitos das crianças e adolescentes.

As crianças e adolescentes, quando expostas(os) a situações de violação de direitos, são encaminhadas (os) ao acolhimento institucional, assim, de acordo com os documentos que dão as diretrizes do acolhimento institucional e preconizam a garantia do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil, é necessário que haja o desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à reconstituição dos vínculos familiares e comunitários desses, priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciando condições para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2006a).

Além disso, a família conheceu inúmeras e marcantes transformações nas últimas décadas. No contexto da sociedade contemporânea brasileira, muitos são os aspectos reveladores dessas transições que imprimem “novas” configurações e redesenham os contornos e as fronteiras familiares.

O aumento da expectativa de vida dos indivíduos, em especial nos centros urbanos, repercute diretamente na vida familiar. Este aumento propicia maior convívio entre as gerações – entretanto, essa convivência não é desprovida de tensões. A solidariedade familiar intergeracional emerge ainda

como recurso potencial para enfrentar as demandas sociais e econômicas que desafiam a capacidade da família para encontrar saídas para as questões postas em seu cotidiano (BAPTISTA, 2008; VITALE, 2008; FÁVERO, 2008; GANEV, 2008).

A progressiva inserção da mulher no mercado de trabalho, o controle da reprodução, a redução do número de filhos, as novas tecnologias reprodutivas e os exames de DNA são aspectos fundamentais na construção dos vínculos familiares atuais. As novas representações construídas sobre os papéis feminino e masculino redimensionaram significativamente os acordos, as estruturas de poder, as formas de expressão da sexualidade, dos afetos na família (GIDDENS, 1993, 2000; ROUDINESCO, 2003) e, portanto, as relações familiares e de gênero.

A multiplicação das famílias monoparentais (VITALE, 2002; FONSECA, 2002; WALL ET AL.:2002; SILVA, 2006), o crescimento do número de mulheres chefes de famílias⁵, o aumento dos divórcios/separações e dos recasamentos são também indicadores das alterações pelas quais passa a vida familiar.

Esses processos que ocorrem nos laços familiares não se dão de modo linear, mas no terreno das contradições, das ambiguidades e dos conflitos. Transformação e continuidade se aliam quando se trata da família. Este breve e introdutório percurso não só sinaliza para as mudanças do ponto de vista sociocultural que penetram o cerne da vida familiar, mas também aponta para a diversificação de modos de viver em família, ou seja, não há uma única configuração familiar (SARTI, 2003). Outro ponto a ser enfatizado diz respeito aos impactos distintos dessas mudanças segundo os diferentes segmentos sociais. Por essa razão, não se pode tomar por base um único referencial para a aproximação da realidade familiar.

Como se sabe, as mudanças que afetam a vida das famílias estão em forte vinculação com aquelas que ocorrem na esfera pública. As condições

⁵ Segundo o Censo de 2000 (IBGE), as famílias chefiadas por mulheres, no Brasil, representam em torno de 26%. De acordo com a PNAD/2004, 27% das mulheres declararam-se como pessoas de referência da família brasileira (IBGE, 2005).

sociais, advindas da inserção das famílias como classe social, marcam suas histórias e suas trajetórias.

Assim, ao longo do percurso de vida, as famílias pobres tendem a experimentar inúmeras rupturas (corte nas trajetórias educacionais, empregos instáveis, trabalhos precários, alterações de moradias, rompimentos relacionais e outros) capazes de gerar a saída (temporária ou definitiva) de seus membros mais jovens, como no caso dos abrigamentos de crianças e adolescentes. Nessa condição, os papéis masculinos e femininos se tornam vulneráveis e realimenta-se o ciclo perverso de rupturas. Como aponta Sarti (2003), “as famílias pobres dificilmente passam pelos ciclos de desenvolvimento do grupo doméstico, sobretudo pela fase de criação dos filhos, sem rupturas”⁶.

Então, se, por um lado, as famílias têm centralidade na vida das pessoas, por outro, as desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira acabam por excluir parte das crianças e adolescentes da convivência com suas famílias. Usufruir o potencial afetivo e de proteção que a rede familiar tende a oferecer vincula-se, de modo estreito, aos contextos sócio-culturais em que as famílias vivem, as redes de pertencimento (SARTI, 2003; GUEROS, 2007) e ao desenvolvimento de políticas públicas consistentes para esses mesmos contextos. É preciso, portanto, conhecer, perfilar, distinguir, para dar voz às famílias que têm crianças e adolescentes abrigados e, com isso, desfazer a aparente homogeneidade que recobre as representações sobre suas vidas e que tende a gerar discursos e ações aprisionadores de seus recursos, de suas possibilidades e de suas competências. Conhecer o ponto de vista das famílias que possuam crianças e/ou adolescentes vivendo em abrigos é fundamental quando se pretende construir coletivamente caminhos e ações públicas mais consistentes ante as suas necessidades e os seus direitos.

Do ângulo sociojurídico, a Constituição Federal Brasileira (CFB) dispõe, no artigo 226, que “a família, base da sociedade, tem proteção especial do Estado” e, no artigo 227, que “é dever da família, da sociedade e do Estado”

⁶ A autora ainda aponta que “a primeira característica a ressaltar sobre as famílias pobres é a sua configuração em rede, contrariando a ideia corrente de que esta se constitui em um núcleo” (SARTI, 2003, p. 28).

assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, os seus direitos fundamentais.

Já, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal n. 8069 de 1990, que regulamentou o artigo constitucional 227, por sua vez preceitua, no artigo 19, que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”. Portanto, considera a família como a rede de socialização primária da criança e do adolescente, “devendo ser dadas a ela condições de cuidar e educar seus filhos em todos os aspectos da vida social” (CARVALHO, 1995, p. 190).

Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que tem como perspectiva a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reconhecendo “as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições”, estabelece como “primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida”.

Mesma perspectiva adotada também pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) que aponta, entre seus objetivos, a necessidade de “ampliar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sócio-familiar para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária”. Para sua implementação prevê como necessário, entre outros, o “diagnostico da situação de famílias com crianças e adolescentes em Programas de Acolhimento Institucional” e o “aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sociocultural e econômico, identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2006).

Como já afirmado anteriormente, a relevância da família apontada no plano sóciojurídico e na agenda das políticas públicas e a sua centralidade na

vida das pessoas enquanto lugar de afeto e rede de proteção não garante, todavia, que elas possam cumprir seu papel junto às crianças e aos adolescentes.

3. A CENTRALIDADE SOCIOFAMILIAR: O PAPEL DA POLÍTICA PÚBLICA E O DIREITO AO CONVÍVIO FAMILIAR E COMUNITÁRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Atualmente observa-se que há um consenso nas legislações, bem como nas políticas públicas, sobre a importância de assegurar que ações no âmbito do direito da criança e adolescente, partam da centralidade no atendimento as famílias, proporcionando qualidade de serviços, disponibilizando benefícios, programas e projetos que as atendam de forma a garantir a permanência dos filhos na convivência familiar.

Após a promulgação da inovadora Lei nº 8.069/1990 outras leis apresentam em seu marco normativo a defesa do direito à convivência familiar e comunitária. A exemplo disso, como destacado anteriormente, temos a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, onde revela que a convivência familiar e comunitária é um elemento central na proposta de proteção social, sendo destacada como objetivo, princípio e diretriz.

Nessa mesma perspectiva, Nascimento (2006, p.2), sinaliza que

É na família que os indivíduos se relacionam e trocam experiências, visto que ela é, ao mesmo tempo, um espaço de conflito cooperativo e um espaço determinante de bem-estar através da distribuição de recursos, passando muitas vezes a refletir diretamente dúvidas, aspirações e questões pessoais. Na família os filhos e demais membros encontram o espaço que lhes garantem sobrevivência, desenvolvimento, bem estar e proteção integral através de aportes afetivos e, sobretudo, materiais.

O referido autor contempla em sua afirmação que a família também é um espaço de conflitos. Na impossibilidade de efetivar tal direito, dever-se-á recorrer ao apoio da sociedade e/ou do Estado. Não se deve responsabilizar a família por suas fragilidades e atribuir a esta a culpa pelo não cumprimento da proteção aos filhos.

De acordo com Miotto (2000, p. 219),

Estudos sobre as dinâmicas familiares têm demonstrado que os acontecimentos próprios do curso da vida das famílias – como nascimento, mortes, envelhecimento, casamentos, separações – e as demandas individuais de seus membros produzem contínuas transformações no caráter dos vínculos familiares, na natureza das competências, nas atribuições de autoridade e de poder, nas formas de inserção dos grupos familiares na sociedade. Por isso, os momentos de transição provocados pelas vicissitudes da vida familiar também colocam as famílias em situação de vulnerabilidade, que pode ser maior ou menor dependendo das condições sociais e da qualidade de vida.

Considerando a importância da família no artigo 226 da CF/1988, como a base da sociedade, esta tem especial proteção do Estado, ou pelo menos deveria ter. No inciso 8º do mesmo artigo consta que o Estado assegurará assistência à família na pessoa de cada um que os integram, criando mecanismo para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Portanto, é necessário que o Estado disponibilize Políticas Públicas universais, como um suporte, proporcionando aos integrantes dessa família condições para desenvolverem com autonomia meios de proporcionar estabilidade econômica, social e emocional. Conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), em seu artigo 129, aos pais que se encontram em dificuldade de atendimento aos direitos de seus filhos,

São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;

III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

Proporcionando apoio às famílias, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade, seja ela, psíquica, emocional, social ou qualquer outra que impeça ou dificulte a família, na pessoa dos responsáveis pelas crianças e adolescentes, de desempenharem sua função de proteção, cuidado e socialização.

Ademais, Mioto (2006), por considerar que ao longo do tempo, a relação do Estado com a família é mais voltada à disputa de poder sobre o comportamento dos indivíduos e menos aos indivíduos em si, sinaliza que

Como uma questão de invasão progressiva e de controle do Estado sobre a vida familiar e individual, que tolhe a legitimidade e desorganiza os sistemas de valores radicados no interior da família. Ou como uma questão que tem permitido uma progressiva emancipação dos indivíduos. Pois, a medida que o Estado intervém

enquanto protetor, ele garante direitos e faz oposição aos outros centros de poderes tradicionais (familiares, religiosos e comunitários), motivos por hierarquias consolidadas e uma solidariedade coativa (MIOTO, 2006, p. 45).

A autora aponta ainda a importância da contribuição dos profissionais de Serviço Social ser mais decisiva no trabalho junto às famílias, associando sua compreensão das questões sociais e a análise das políticas sociais e fazendo a interlocução entre Estado e Sociedade. Nesse sentido, o Assistente Social deve buscar defender a efetivação da Proteção Integral da criança e do adolescente. Nesse caso, especificamente ao direito de convívio familiar e comunitário, sem perder de vista a família como uma totalidade, buscando evitar que se instaure a relação de invasão progressiva do Estado sobre esses, enquanto atende suas demandas (MIOTO, 2006).

Conforme Trindade, só não se pode esquecer que

O papel de assegurar a implementação da Doutrina da Proteção Integral cabe não somente à família, mas é também dever da sociedade e do Estado, co-responsáveis pelo futuro de nossas novas gerações. Família, Sociedade e Poder Público têm igual dever de garantir à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (TRINDADE, 2004, p. 180).

A matricialidade sociofamiliar adotada como princípio estruturante do sistema é bastante contraditória. Pois, de um lado, prioriza a família como matriz de serviços, programas, projetos e benefícios; de outro, como agente de proteção social (MIOTO, 2006).

No âmbito global, dada à insuficiência de serviços e de sua estruturação com base nas demandas das famílias, o que predomina é a noção do núcleo familiar como agente de proteção social, parceiro, ativo, protagonista nos cuidados, na atenção, no cumprimento de deveres e na contrapartida de benefícios e serviços. Logo, apesar de aparente avanço, as medidas governamentais retroagem e reproduzem as funções clássicas da família nuclear, à espera de que ela atue como principal instância de bem-estar social, integração, inclusão e cuidados diversos. Quer dizer, tais disposições parecem esperar que a família cuide e assevere as condições essenciais para seus membros, cumprindo as condicionalidades dos benefícios e do Trabalho Social

com Família, tais como participar de trabalho de grupos, frequentar reuniões, dentre outras ações.

Há, portanto, novas atribuições, como as das condicionalidades, que se somam às prerrogativas mais tradicionais, gerando certa naturalização das funções de cuidado e de proteção da família. Porém, na verdade, as famílias atendidas pela política de Assistência Social são vulneráveis ou extremamente vulneráveis. Muitas delas estão em situação de risco social face à pobreza e ao acesso precário às políticas públicas e aos serviços de apoio. Registra-se, assim, um curto-circuito entre as expectativas para a realização das funções teoricamente atribuídas às famílias e as condições verdadeiramente objetivas que lhes permitiriam desempenhar o que se espera delas. Como consequência, as perspectivas conduzem o trabalho com famílias na proteção social básica e na especial, o que se distancia, no atual cenário nacional, da ideia de proteção social como direito e dever do Estado.

É imprescindível que nas intervenções desenvolvidas pelos profissionais de Serviço Social e demais técnico, seja fomentado ações da família, da sociedade e do Estado que tenha como foco primordial o interesse superior da criança e do adolescente. Vislumbrando sempre que esses necessitam de proteção integral e que o Direito à Convivência Familiar e Comunitário é imprescindível para a completude dessa primazia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto até então, entende-se que é fundamental realizar a discussão sobre a maneira como o direito à convivência familiar e comunitária vem sendo efetivado; tendo em vista que, dentre os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), esse é considerado essencial principalmente para aquelas (es) que se encontram acolhidas (os) institucionalmente. Compreende-se que o fato de muitas crianças e adolescentes permanecerem nas instituições de acolhimento por um longo período de tempo, sem a busca pela superação das situações que corroboraram para o afastamento familiar, coloca em risco esse direito, o que contribui para o rompimento efetivo dos vínculos familiares e comunitários.

Infere-se que a centralidade da família nas políticas sociais é permeada por contradições e que o direito a convivência familiar e comunitária representa avanço na legislação, porém, ainda está imerso em meio a dúvidas, e, como decorrência, muitas vezes, é visto como responsabilidade das próprias famílias. O trabalho social nos serviços de acolhimento deve privilegiar a reintegração familiar, o que remete à necessidade de um trabalho junto às famílias de origem, envolvendo a rede de serviços e o Sistema de Garantia de Direitos.

Ressalta-se que tal direito foi reconhecido por meio do ECA, já que a convivência familiar e comunitária não era preconizada nos Códigos de Menores. Assim, tal direito tem por objetivo garantir à criança e ao adolescente a convivência no seio de sua família e comunidade – preferencialmente, a de origem – em um ambiente livre do risco e/ou ameaça aos seus direitos sociais, proporcionando-lhes o seu desenvolvimento e contribuindo para a superação da “cultura de institucionalização”.

Embora se reconheça o avanço legal nas regulamentações, uma vez que estas norteiam os serviços e favorecem melhor controle social, há necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos associados ao trabalho socioeducativo emancipatório. Para garantir o proposto, é preciso ir além dos objetivos institucionais e das políticas, aderindo à direção do Projeto Ético Político e dos direitos sociais, como a profissão de assistentes sociais pretende fazer ou tem como horizonte.

Considerou-se para elaboração deste artigo, família - como um conjunto de pessoas que possuem laços que podem ou não ser de consanguinidade e de afetividade - é composta por sujeitos que compartilham um cotidiano de vida, seja com proximidade ou à distância. E, embora o conceito atual de família possua algumas distinções do que se tinha em séculos atrás, continua sendo ela o centro de convivência, onde as pessoas se relacionam e trocam experiências de vida.

Todavia, ressalta-se que, mesmo sendo na família que se estabelecem os primeiros vínculos afetivos, por diversos fatores, nesse meio também ocorrem conflitos e situações de violação de direitos.

Entende-se que superar tais desafios é suplantando a cultura histórica do pragmatismo, de naturalizações e criminalizações da pobreza e das variadas

formas de violência e, principalmente, da violação de direitos de crianças e/ou adolescentes pela sociedade e pelo poder público.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M V.; VOLIC, C. Aproximações ao conceito de negligência. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 83, 2005. Edição especial.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Lei n. 8.069/90. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1991.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília, 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

FÁVERO, E.T.; VITALE, M.A.F.; BAPTISTA, M.V. **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

GIDDENS, A. **A transformação da intimidade**. São Paulo: UNESP, 1993.

_____. **Mundo em descontrole o que a globalização está fazendo de nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. O sujeito coletivo que fala. **Interface – comunicação, saúde, educação**, v. 10, n.20, jul./dez, 2006. p.517-524. Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento/MDS realizado pela CLAVES/FIOCRUZ, 2010.

MIOTO, R. C. T. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: _____. **Capacitação em serviço social e política social: módulo 4 - O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: Unb, 2000. p. 211-224.

_____. **Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional: um estudo sobre o Serviço Social na estratégia saúde da família**. Florianópolis: UFSC, 2006.

RIZZINI, I. et al. (Org.) **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

ROUDINESCO, E. **A família em desordem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SARTI, C. A. Famílias Enredadas. In: ACOSTA A. R.; VITALE M.A. F. (Org.). **Famílias**: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: PUC, 2003.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. [S.l.]: IPEA, 2004.

TRINDADE, Jorge. **Manual de psicologia jurídica para operadores do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry; RODRIGUES, Walkíria Machado. A figura da criança e do adolescente no contexto social: de vítimas a autores de ato infracional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SOUZA, Marli Palma; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Infância e adolescência, o conflito com a lei**: algumas discussões. Florianópolis: Fundação Boiteux: 2001.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997. p. 7-118.