



Vera Lucia da Costa Correia

**Negligência, acolhimento institucional e
direito à convivência familiar e comunitária
de crianças e adolescentes**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Rio de Janeiro
Junho de 2015



Vera Lucia da Costa Correia

**Negligência, acolhimento institucional e
direito à convivência familiar e comunitária
de crianças e adolescentes**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Orientador
Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Sueli Bulhões da Silva

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Vanessa Jorge Leite

UERJ

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 25 de junho de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

Vera Lucia da Costa Correia

Graduou-se em Psicologia pela Universidade Santa Úrsula (USU) em 1989. Possui Pós-Graduação em Psicologia Jurídica, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), em 1999. Atualmente é Coordenadora de Projetos do Banco da Providência e tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em estudos sobre família, infância, adolescência e comunidade.

Ficha Catalográfica

Correia, Vera Lucia da Costa

Negligência, acolhimento institucional e direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes / Vera Lucia da Costa Correia; orientador: Antonio Carlos de Oliveira. – 2015.

105 f.: il. (color) ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Negligência. 3. Convivência familiar e comunitária. 4. Acolhimento institucional. 5. Crianças e adolescentes. 6. Famílias. I. Oliveira, Antonio Carlos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Agradecimentos

A Deus e a todas as forças do universo que reservaram esse momento tão oportuno para a realização deste sonho.

A todos que direta e indiretamente contribuíram para esse trabalho ser realizado. Aos meus pais, Manuel e Florinda, por tamanha dedicação, amor e afeto. Por acreditar e me apoiar incondicionalmente. Minha gratidão eterna!

Ao meu saudoso irmão Marcos por oportunizar a aprendizagem da ousadia e da partilha.

À minha família amada, tão inspiradora e especial para mim.

Ao professor Antônio Carlos de Oliveira, um agradecimento muito especial e carinhoso pela competência acadêmica, cuidado, respeito, por sua orientação precisa e fortalecedora.

Às professoras Maria Helena Zamora e Sueli Bulhões pelas fundamentais contribuições na banca de qualificação.

Às professoras Vanessa Leite e Sueli Bulhões por participar da banca examinadora.

À Professora Andrea Clapp pelas aulas consistentes e por sua alegria contagiante.

Aos professores do departamento de Serviço Social da PUC-Rio por tudo que aprendi e troquei com vocês.

Aos funcionários do departamento de Serviço Social da PUC-Rio pela gentileza e presteza.

À Daniela Moreira da Rocha Vasconcellos, responsável pela gestão do MCA e sua equipe, que permitiu gentilmente o acesso aos relatórios dessa pesquisa.

Aos meus colegas de turma pelas contribuições durante as aulas e depois no café.

À Terezinha Nascimento, à direção do Banco da Providência pela compreensão, incentivo e flexibilidade.

À equipe de trabalho do Banco da Providência pelo compromisso com famílias que participam dos projetos.

À Patrícia Dias pela tradução do resumo, sempre generosa e doce.

À Lena pelo carinho, paciência, ajuda nas tabelas e por resolver todos os problemas no computador.

Aos meus queridos amigos pela paciência, compreensão, por partilhar suas experiências e conhecimentos, que foram fundamentais neste trabalho.

Resumo

Correia, Vera Lucia da Costa; Oliveira, Antonio Carlos de. **Negligência, acolhimento institucional e direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes**, Rio de Janeiro, 2015. 105p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Essa pesquisa tem como objetivo analisar lógicas e práticas que fundamentam as alegações de negligência como justificativa para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, como medida de proteção, por agentes do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um estudo qualitativo, utilizando a análise documental e tendo - como fonte de pesquisa - relatórios feitos por equipes técnicas de instituições de acolhimento do Rio de Janeiro, que servem como subsídios para o Módulo Criança e Adolescente (MCA). Foram analisados cem relatórios, nos quais o motivo alegado para o acolhimento institucional foi negligência, retratada através da descrição de situações - como pobreza, uso abusivo de drogas e álcool e más condições de higiene. O conteúdo das argumentações aponta mais para permanências do que rupturas em relação ao paradigma de culpabilização das famílias pobres por suas próprias dificuldades em prover o cuidado adequado de sua prole, reiterando o desafio de se contextualizar a relação entre atribuição de negligência e pobreza, dado que a legislação atual não permite o acolhimento de crianças e adolescentes por falta de recursos financeiros de seus pais ou responsáveis. De onde decorre que o novo paradigma de proteção integral contido no Estatuto da Criança e do Adolescente não se apresenta capaz isoladamente de impedir que, na prática, a lógica repressiva e voltada para a culpabilização da família pobre se reatualize em termos de “situação de risco” ou de negligência.

Palavras-chave

Negligência; convivência familiar e comunitária; acolhimento institucional; crianças e adolescentes; famílias.

Abstract

Correia, Vera Lucia da Costa; Oliveira, Antonio Carlos de (Advisor). **Negligence, institutional sheltering and the right of children and youth to family and community living.** Rio de Janeiro, 2015. 105 p. MSc. Dissertation - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study aims to analyze the logics e practices that fundament the negligence allegations as a justification for the institutional sheltering of children and youths as a protection measure by agents of the Children and Youth Rights Guarantee System, on the State of Rio de Janeiro. It is a qualitative study, that uses documental analysis and brings as sources of research reports made by technical teams of sheltering institutions of Rio de Janeiro, that subsidize the Child and Youth Module (MCA from the Portuguese acronym). One hundred reports, on which the reason for institutional sheltering was negligence, portrayed as poverty situation, abusive use of drugs and alcohol and bad hygiene conditions, were analyzed. The content of argumentations points more to permanence than to rupture in relation to the paradigm of finding poor families guilty for their own difficulties in providing adequate care of their offspring, reiterating the challenge of contextualizing the relationship between negligence and poverty, given that the actual legislation does not allow the sheltering of children and youth due to the lack of financial resources by their parents or their legal responsible. The consequence of this is that the new full protection paradigm contained on the Children and Youth Statute is not capable, by itself, of preventing that, in practice, the logic that is repressive and tends to find poor families guilty presents itself with terms like “risk situation” or negligence.

Keywords

Negligence; Family and community living Institutional sheltering; children and youth and families.

Sumário

Introdução	13
1. Família – Construção sócio-histórica	22
1.1. Família como espaço de cuidado	29
1.2. Família – Proteção ou culpabilização	35
2. Proteção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos	44
2.1. Percurso histórico da legislação sobre os direitos de crianças e adolescentes: permanências e rupturas	44
2.2. Direito à Convivência Familiar e Comunitária	51
2.3. Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD)	53
2.3.1. Proteção e Defesa	55
2.3.2. Promoção	58
2.3.3. Controle Social	59
3. Convivência Familiar e Comunitária: discursos sobre famílias negligentes	62
3.1. A pesquisa – Caracterização do Módulo Criança e Adolescente - MCA	63
3.2. Acesso ao Campo e Caracterização dos Relatórios	65
3.3. Categorização dos Relatórios	66
3.3.1. Acolhidos em Instituição	67
3.3.2. Acolhidos em Família Acolhedora	68
3.3.3. Acolhidos com irmãos	69
3.3.4. Família usuária de álcool e/ou drogas	70
3.3.5. Indicação/trabalho social com família	72
3.4. Os Discursos dos Especialistas: famílias negligentes	73
3.4.1. Descrição grupo 1: usuários de drogas ou álcool	75
3.4.2. Descrição grupo 2: pobreza/condições de moradia/higiene pessoal	77

3.4.3.	Descrição grupo 3: saúde/Internação em unidades hospitalares	80
3.4.4.	Descrição grupo 4: educação/escola	83
3.4.5.	Grupo 5: discursos potentes dos especialistas	86
4.	Considerações Finais	89
5.	Referências Bibliográficas	93
6.	Anexos	103
6.1.	Anexo 1 – Parecer da Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio	103
6.2.	Anexo 2 – Autorização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro	104
6.3.	Anexo 3 – Lei Nº 6937 de 17 de dezembro de 2014	105

Lista de tabelas e quadros

Tabela 1 - Evolução dos motivos de acolhimento das crianças e adolescentes acolhidos	18
Tabela 2 - Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes acolhidos	63
Quadro 1- Percentual das Categorias Analisadas	67

Lista de abreviaturas e siglas

CAO	Centro de Apoio Operacional
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social, MCA - Módulo Criança e Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
MCA	Módulo Criança e Adolescente
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SGD	Sistema de Garantias de Direitos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

A todas as crianças e adolescentes que
foram afastados de suas famílias.

Introdução

O objetivo desta dissertação consiste em analisar lógicas e práticas que fundamentam as alegações de negligência como justificativa para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, como medida de proteção, por agentes do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD)¹ no Estado do Rio de Janeiro.

Tendo como fonte de pesquisa relatórios produzidos pelas equipes técnicas das instituições de acolhimento do Rio de Janeiro, que servem como subsídio para o Módulo Criança e Adolescente (MCA)². Elegemos a metodologia qualitativa, na qual se busca “desvelar” processos sociais que ainda são pouco apreciados, e que compete a grupos particulares, com a indicação final, adequar à construção e/ou revisão de novas abordagens, conceitos e categorias referentes ao fenômeno estudado (Minayo, 2010). A análise documental constitui uma técnica na pesquisa qualitativa, que tem por objetivo identificar em documentos primários elementos que tragam suprimientos para responder alguma questão da pesquisa (Lüdke & André, 1989).

O exame desses documentos procurou analisar as produções subjetivas que atravessam as práticas dos operadores do Sistema de Garantias de Direitos e a relação com as famílias que são categorizadas como negligentes, na tentativa de analisar com que outros aspectos são associados os diagnósticos de negligência.

As questões que me motivam inicialmente a essa pesquisa são sobre a categorização da negligência; quais são os critérios e/ou características que são levados em conta para considerar que uma família é negligente com seus filhos? O que é família ideal para o ambicionado bom desenvolvimento das crianças e

¹ O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006).

² O Módulo Criança e Adolescente (MCA) é um sistema destinado a atender todos os órgãos da rede de proteção da criança e do adolescente, envolvidos com as medidas de acolhimento, que podem trabalhar integrados *online* pela busca do direito à convivência familiar. A gestão e a auditoria do MCA são de responsabilidade da Assessoria de Direito Público da Procuradoria-Geral de Justiça.

dos adolescentes? Há uma substituição da “situação de pobreza” do antigo Código de Menores para a categorização de negligência?

Análise das Implicações – Um Percurso

Lourau (1993, p. 9) nos diz que o “escândalo da análise institucional” trata de propor o conceito de implicação. Este conceito – implicação – nos aponta para a “análise dos lugares” que ocupamos e tomamos no mundo. Para o autor, não há neutralidade, isto é, práticas desimplicadas. Somos sucessivamente implicados e produzimos efeitos na sociedade. A Análise Institucional refere-se à importância de colocarmos em análise os efeitos que nossas práticas produzem.

O conceito de implicação, para os analistas institucionais, não se resume a uma questão de aspiração, de escolha do pesquisador; ela envolve um grupo de espaços que ocupa o especialista, com todas as provocações e capturas que possam vir a ser produzidas. A negativa da neutralidade do pesquisador busca romper as barreiras entre o sujeito que conhece e o objeto a ser desvendado. Desta forma, não há mais sujeito e objeto, o que existe são os processos de subjetivação e de objetivação, criação de níveis que ao mesmo tempo inventam sujeitos/objetos, que se alternam nessa construção afetada pela pesquisa.

Apresento aqui a análise das minhas implicações diante desse tema, da trajetória que tenho percorrido desde a graduação e o percurso das minhas atividades profissionais e militância no que tange aos direitos humanos.

Iniciei minha vida profissional na área de direitos humanos, mais especificamente com direitos da criança e do adolescente, nos quais os estranhamentos e as dúvidas têm sido cotidianos. Participei de reuniões com diversos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, da implantação do Projeto Família Acolhedores no Rio de Janeiro, fóruns, seminários e cursos de capacitação, nos quais são discutidas as rupturas, permanências e contradições de projetos voltados à proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Neste percurso presenciei uma gama de situações diferentes, situações intrigantes, sofridas, injustas, justas e felizes. Histórias de crianças, adolescentes, das famílias, dos técnicos do SGD. Entendemos o conceito instituição pelo

conjunto de dispositivos que fazem funcionar, ou melhor, operar determinadas práticas.

Para a Análise Institucional, instituição não é uma coisa observável, mas uma dinâmica contraditória construindo-se **na** (e **em**) história ou tempo (Lourau, 1993, p. 11).

O direito à convivência familiar e comunitária é um tema que me interessa há muito tempo, fiz parte da equipe do Projeto Família Acolhedora desde agosto de 1996, ou seja, desde que se iniciou o projeto. No período de agosto de 1996 a janeiro de 1999, exerci a função de psicóloga da Coordenadoria Regional (C.R.) 2.2, região que compreende os bairros de Vila Isabel, Tijuca e adjacências. Em janeiro de 1999, passei à função de coordenadora, o que favoreceu o conhecimento de grande parte dos casos atendidos, nesse projeto tive a oportunidade de atuar com as famílias e com os profissionais que atuam no SGD, onde era muito discutida a importância de desenvolver projetos voltados à garantia da convivência familiar e comunitária.

É importante destacar que a negligência era o maior motivo de colocação em família acolhedora em pesquisa que realizamos em 1999, para realizar a Monografia de conclusão do curso de Psicologia Jurídica.

Atuei também com capacitação e assessoria a Conselhos Tutelares do Rio de Janeiro e coordenei projeto de apoio socioeducativo em meio aberto.

Hoje coordeno um projeto que trabalha com grupos de mulheres moradoras de favelas no Rio de Janeiro, que buscam se qualificar para o mundo do trabalho. Nestes grupos, além da preocupação com a qualificação profissional, um dos temas mais recorrente está relacionado à inquietação com o futuro dos filhos e de suas famílias. São inquietações desde subsistência de vida, da procura por entender como podem proporcionar condições adequadas para o melhor desenvolvimento até com aspectos mais subjetivos relacionados à sexualidade e à felicidade.

Outro tema importante se refere à indignação com os serviços dispensados a esta população. Muitas nos falam como se sentiram desqualificadas e julgadas pelos seus atos e da maneira que conduzem a criação de seus filhos. Relatam a relação difícil com a escola e da dificuldade em acessar o sistema de saúde.

Muitas mulheres descrevem experiências de institucionalização de integrantes de suas famílias em sua biografia familiar e outras do sentimento de alegria quando lembram a reintegração de algum membro da família.

Por vezes, enumeram situações que envolvem a intervenção dos profissionais que atuam no sistema de garantias de direitos, por vezes, com sobreposições de ações e intervenções desastrosas. Apontam também para a falta de habilidade e cuidado de alguns profissionais na identificação e no desfecho para a resolução da situação familiar em que se encontram. Desconsideram muitas vezes os seus sentimentos, vivências e sua capacidade de superação.

Essas “falhas”, a ausência de contextualização e de sensibilidade de alguns profissionais me afeta, me motiva para enfrentar as limitações de exercer essas atividades. Potencializando as estratégias que surgem, acredito ser possível construir coletivamente, em rede, ações que contribuam para efetivar a garantia de direitos dos infantes e de suas famílias.

E tendo como norte a necessidade de problematizar o lugar do pesquisador, compreendo a pesquisa e a atuação profissional como uma ação política. Sendo assim, é imprescindível estar atento às nossas implicações com o trabalho que realizamos. Lourau (1993) afirma que “(...) a revelação, ou não, dos múltiplos atos da pesquisa é uma ação política” (p. 84/85). Entretanto temos consciência que essa não é uma opção ingênua. Mas, sim, uma aposta e que traz consigo possibilidades de acertos e de equívocos.

Meu interesse no início do mestrado era de pesquisar sobre o direito à convivência familiar e comunitária, conforme preconizado no artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como estavam as condições das famílias que acessavam as instituições garantidoras desse direito. Mas durante as aulas e nos encontros de orientação, percebi que precisava ter um objetivo mais preciso, necessitava de um recorte para a pesquisa.

Durante a revisão bibliográfica, identifiquei um estudo realizado pelo LACRI (Laboratório de Estudos da Criança) do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IP/USP), realizado em 16 estados brasileiros e no Distrito Federal, o qual constatou em 2007 que a negligência ocupou o primeiro lugar (46,3% das denúncias notificadas) na violência contra crianças e

adolescentes de 0 a 19 anos de idade. E em outra publicação,³ (Oliveira & Silva, 2008) com resultados de uma pesquisa sobre dissertações e teses sobre violência doméstica, na qual foi registrado apenas um estudo sobre negligência.

Tendo como ponto de partida minha atuação profissional e a participação em espaços de discussão sobre a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, acrescido destas fontes, que me suscitaram indagações sobre a negligência. Quais seriam os conceitos, acontecimentos e fatos que as equipes técnicas priorizavam para realizar o diagnóstico de negligência, tendo em vista que foi a negligência à violência intrafamiliar a mais notificada em 2007 e por saber que apenas um estudo sobre esse tema foi encontrado. Desta forma, o tema me pareceu bastante relevante.

A entrada no campo de pesquisa apresentou alguns contratemplos. Minha pergunta inicial consistia em saber qual seria a violação de direitos que mais conduziria crianças e adolescentes à medida de acolhimento. Busquei alguns órgãos do SGD e não obtive êxito devido à ausência de dados consolidados. Dentre estes, conversei com dois conselheiros tutelares, quando fui informada que não existe um lugar no qual fosse possível encontrar essas informações referentes ao trabalho por eles efetivado.

Na busca por um caminho que viabilizasse a pesquisa, conheci o Módulo Criança e Adolescente (MCA), que é um sistema destinado a atender todos os órgãos da rede de proteção da criança e do adolescente envolvidos com as medidas de acolhimento, que podem trabalhar integrados *online* pela busca do direito à convivência familiar. Esse sistema teve seu início em 2007 e até a presente data foram realizados treze censos. Verificamos que em todos eles a negligência se mantém como o maior motivo para o acolhimento institucional, conforme se pode ver na tabela a seguir:

³ Pesquisa com o título Violência doméstica como tema de estudo em programas de pós-graduação no estado do Rio de Janeiro, que objetivou mapear a produção discente (dissertações e teses) no âmbito da violência doméstica, entre 1990 e 2006, em programas de pós-graduação em Serviço Social, Psicologia e Saúde Pública de instituições localizadas no estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1- Evolução dos motivos de acolhimento das crianças e adolescentes acolhidos

EVOLUÇÃO DOS MOTIVOS DE ACOLHIMENTO DAS C/A ACOLHIDAS										
Motivo do Acolhimento	<2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total por motivo
Abandono pelos pais ou responsáveis	365	177	345	386	393	354	401	325	152	2898
Abuso sexual / Suspeita de abuso sexual	62	56	88	134	110	124	104	138	35	851
Abusos físicos ou psicológicos contra a criança ou adolescente	227	130	277	224	168	188	192	174	58	1638
Calamidade Pública	0	0	0	0	1	11	7	4	0	23
Carência de recursos materiais da família ou responsáveis	242	112	164	103	44	81	51	59	29	885
Conflitos no ambiente familiar	16	13	70	277	236	295	417	309	127	1760
Devolução por tentativa de colocação familiar mal sucedida	9	5	44	60	75	132	109	106	42	582
Em razão de sua conduta	36	53	161	193	199	236	271	199	55	1403
Exploração do trabalho infantojuvenil pelos pais ou responsáveis	1	1	1	16	16	11	20	9	3	78
Exploração sexual para fins de prostituição infantojuvenil	4	0	14	29	16	20	24	12	1	120
Falta de creche ou escola em horário integral	102	53	54	56	21	6	5	0	0	297
Genitor(es) menor(es) de 18 anos abrigado(s) com o filho	7	10	39	51	34	67	60	41	11	320
Negligência	349	285	602	693	710	685	631	832	311	5098
Orfandade	84	32	48	38	33	18	12	20	7	292
Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas	146	79	134	141	124	155	210	200	84	1273
Prostituição dos pais	1	1	10	1	1	1	0	2	0	17
Responsável cumprindo pena privativa de liberdade	20	11	22	34	30	27	22	12	10	188
Responsável impossibilitado de cuidar por motivo de doença	37	20	44	105	78	107	93	77	19	580
Risco de vida na comunidade	22	69	231	186	149	127	194	149	40	1167
Situação de Rua	138	154	521	1059	600	902	924	578	235	5111
Uso abusivo de drogas ou álcool	6	12	50	190	345	558	1596	498	240	3495
Total por Ano	1874	1273	2919	3976	3383	4105	5343	3744	1459	28076

Fonte:
http://mca.mp.rj.gov.br/vp-content/uploads/2014/09/censo_estadual.pdf

Essa sequência com a mesma motivação de acolhimento institucional⁴, apresentada por esses censos, confirmou o meu interesse em pesquisar os conceitos de negligência, nos quais práticas e lógicas estão no discurso dos técnicos que elaboram os relatórios que oferecem elementos ao acolhimento institucional.

A convivência familiar e comunitária é um direito fundamental, sendo prevista em vários instrumentos normativos, como a Constituição Federal (1988), Estatuto da Criança e do Adolescente -ECA (1990), Plano Nacional de Promoção e Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária- PNCFC (2006)⁵.

Sabemos que a legislação por si só não altera as práticas instituídas, existem práticas e discursos engendrados nos órgãos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos (SGD), que ainda mantém as marcas históricas do antigo sistema de

⁴ A motivação por negligência está na cor roxa, onde podemos identificar que em todos os anos foi o maior motivo de acolhimento institucional, fonte: <http://mca.mp.rj.gov.br/>.

⁵ Um marco nas políticas públicas, que rompe com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalece o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

proteção à infância no Brasil, onde foram construídos estereótipos das famílias de camadas populares. Muitas vezes, essas famílias ainda são percebidas como incompetentes e incapazes de cuidar de seus filhos, sendo culpabilizadas⁶ pela sua condição de vida. Essa lógica desqualifica as famílias, não considera as potencialidades e, em nome da proteção, viola direitos quando não preserva os laços familiares e comunitários.

Nas políticas atuais, a família é compreendida como núcleo privilegiado de proteção, porém sem deixar de considerar que também precisa de apoio e promoção para cumprir sua função de protetora, conforme preconiza a Constituição Federal vigente.

O Estado - há pouco tempo atrás - só demonstrava interesse pelas crianças quando as famílias fracassavam em sua função de provedora. Assim, era previsto no Código de Menores (1979): a criança ou adolescente sem assistência da família, com precárias condições financeiras e os em situação irregular, deveria obrigatoriamente incidir perante o juiz, o que em muitos dos casos gerava a sua apreensão. Em que medida isso continua acontecendo? Miotto (2004)⁷ sinaliza que o Estado não opera amparando as famílias em seu dia a dia, mas somente em circunstâncias emergenciais. As discrepâncias ocorrem por hierarquia de classes também, uma vez que as famílias de camada populares são mais suscetíveis de intervenções e de ter suas vidas expostas do que as famílias de classe média.

Nesse sentido, temos desafios, ainda que - com os avanços da lei - é imperioso debater e refletir sobre formas de proteger crianças e adolescentes com intervenções efetivas, que permitam construir junto às famílias novas tentativas e interferências que busquem a alteração da situação de violação de direitos, apoiando o regresso dessas crianças ou adolescentes para sua família e sua comunidade, aplicando a medida de afastamento de crianças e adolescentes como última alternativa a ser realizada.

⁶ O termo culpabilizadas é utilizado no sentido de mostrar que “(...) a vítima é o próprio excluído. O culpado não é um sistema, baseado em relações excludentes, que faz milhões de pobres. Não existe, dentro da ideologia liberal, espaço para o social. Por isso o ser humano é definido como um indivíduo, isto é, alguém que é um, mas não tem nada a ver com os outros. O ser humano, pensado fora da relação, é o único responsável pelo seu êxito ou pelo seu fracasso” (GUARESCHI, P. A., 2006, p. 154).

⁷ Miotto identifica três formas de o Estado intervir nas famílias: através da legislação, das políticas demográficas e da cultura de especialistas, que através dos aparatos assistenciais do Estado atuam principalmente junto às classes populares.

Fonseca (2002) ressalta a importância de termos clareza de que a insuficiência de conhecimentos atualizados a respeito dessas famílias tem gerado um discurso que tende a homogeneizar sua realidade e a não avaliar as tensões cotidianas nos distintos níveis de suas relações. E, mais ainda, ao desconhecer suas peculiaridades, fortalecem-se as estereótipias e a noção de problema social, tão frequentemente associadas a famílias pobres.

O ECA, em seu artigo 5º, aponta a negligência como uma situação a ser interrompida e notificada, porém não define o que é negligência: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de **negligência**, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (grifo meu).

Após identificar o MCA como fonte privilegiada para a pesquisa, demos prosseguimento. Assim, para acessar os relatórios, foi solicitada autorização à coordenadora gestora do MCA e subcoordenadora do Centro de Apoio Operacional (CAO) das Promotorias de Infância e Juventude. Explicamos nosso objetivo com a pesquisa e recebemos a confirmação da liberação para analisar os relatórios. A proposta feita pela promotora foi de receber cem relatórios, por ser um número viável para a equipe técnica extinguir a identificação das pessoas envolvidas no acolhimento institucional, pois seria preservada a identidade de todos, por se tratar de documentos de sigilo de justiça.

Para a pesquisa, recebemos cem relatórios, sendo 25 de 2009, 25 de 2010 e 50 de 2013. Os relatórios foram escolhidos pela motivação de acolhimento por negligência, de forma aleatória pelo sistema.

A negligência, segundo dados do MCA, vem sendo frequentemente apontada como razão para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Tendo como ponto de partida estes censos, a proposta incidiu em analisar os relatórios que auxiliam a justiça a definir as condições que as famílias reúnem para a convivência familiar e comunitária, sobre a situação de alegada violência – para verificar quais são os entendimentos e concepções de negligência, sobretudo naqueles que dizem respeito às relações de crianças e adolescentes e suas famílias.

Desta forma, a dissertação é constituída por essa introdução e por mais três capítulos, distribuídos da seguinte forma: O primeiro capítulo aborda a construção histórica da família brasileira. Elegemos os autores que trabalham com a

multiplicidade étnico-cultural e reconhecem as diversas formas de organização familiar. Nesse capítulo ainda, abordamos a família como espaço de proteção e cuidado de seus membros, a importância dos vínculos familiares e da idealização do que é cuidar na família. Buscamos refletir como as famílias em algumas situações ficam exclusivamente culpabilizadas em não oferecer condições de proteção de seus filhos. Por fim, revimos alguns conceitos de negligência, bem como a dificuldade de conceituar a negligência contra crianças e adolescentes (Minayo, 2002).

No segundo capítulo, delineamos uma breve contextualização histórica da legislação sobre os direitos de crianças e adolescentes, suas mudanças e continuidades. E como está prevista a Doutrina da Proteção Integral, a política de atendimento e o papel articulador do Sistema de Garantia de Direitos.

No terceiro capítulo, caracterizamos o campo da pesquisa, organizamos a leitura por núcleos de sentido e procedemos algumas análises com base na leitura dos relatórios.

Esta pesquisa nos proporcionou constatar que a negligência é bastante complexa e que para conceituá-la devemos considerar diversos aspectos, tais como as condições socioeconômicas, bem como aspectos subjetivos.

A pesquisa buscou problematizar as descrições e discursos dos relatórios, da equipe técnica que produz os relatórios para a justiça a fim de auxiliar na resolução do acolhimento institucional.

Por fim, almejamos com esse trabalho contribuir para contextualizar o fenômeno da negligência intrafamiliar e apresentar alguns elementos para futuras pesquisas sobre negligência, assim como apontar a realidade das famílias, seus limites e possibilidades para exercer a função protetiva de sua prole.

1 Família – Construção sócio-histórica

Neste trabalho, a concepção de família adotada compreende a família como instituição construída historicamente, produto e produtora da sociedade na qual está inserida. No decorrer deste capítulo, paulatinamente serão acrescentados outros elementos importantes para a definição de família que ilumina sua análise.

Como está sujeita às transformações sociais, também pode atuar como agente indicador das transformações deste mesmo meio social. Essa compreensão a respeito da família como uma instituição construída historicamente e em frequente transformação é essencial para nossa pesquisa, que consiste em analisar lógicas e práticas que fundamentam as alegações de negligência como justificativa para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes como medida de proteção, onde buscaremos entender os conceitos de negligência e analisar o lugar social dessas famílias denominadas de negligentes.

As concepções e valores dos conceitos de família ocorrem dentro de um contexto histórico-social que confere características específicas de acordo com os valores, a cultura, as leis e os costumes de cada grupamento social particular. Gizlene Neder afirma que - para falarmos da história das famílias brasileiras - precisamos trabalhar com as famílias “no plural, tendo em vista a multiplicidade étnico-cultural que embasa a composição demográfica brasileira” (Neder, 1994, p. 26). Essa concepção, corroborada por vários outros autores (Da Mata, 1987, Neder, 1994; Correa, 1988; Mito, 2002; Sarti, 2003; Pereira, 2004), tem implicações importantes para os trabalhadores sociais, que devem levar em consideração a diversidade dos códigos culturais, econômicos e sociais que regem as relações familiares. Esses autores trouxeram um ponto de vista mais crítico sobre a constituição das famílias brasileiras, sinalizando as diferenças familiares, operando entre os ‘valores culturais’ e as ‘realidades materiais’ nos mais variantes contextos. Nesta mesma direção, as pesquisas da antropologia, como as realizadas por Fonseca (2002) e Sarti (2003), apontam para o enfraquecimento do modelo hegemônico, que são as famílias constituídas por pai, mãe e filhos, lembrando a

variedade de desenhos familiares encontrados hoje, extinguindo o pensar em “a família”.

A família vem, portanto, se revelando como algo bem mais complicado do que imaginávamos. E, tendo reconhecido essa complexidade, temos dificuldade em aceitar as receitas teóricas clássicas que nos ofereciam modelos simplificados. Assim, o modelo patriarcal, elaborado por Gilberto Freyre no início dos anos trinta, no âmbito da “casa grande” nordestina, deixou de ser visto como matriz da família brasileira tradicional. (Fonseca, 2002, p. 3)

Ao analisarmos a composição familiar brasileira, mais ampla ainda fica sua aceção, devido à gigantesca pluralidade, pois, em alguns casos, vizinhos muitas vezes também são considerados como componentes da família, surgindo, assim, uma família extensa, mesmo que as pessoas não residam na mesma casa (Sarti, 2003).

Deste modo, sabendo que nas famílias existem complexas relações, onde acontecem constantes modificações e por ser eminentemente uma estrutura mutável, a procura por um conceito único de família se torna difícil, pois, segundo Lefaucher (1991, p. 479), família é “o lugar onde se entrecruzam as relações sociais fundadas na diferença dos sexos e nas relações de filiação, de aliança e coabitação”.

De acordo com Prado (1995, p.85):

A família não é um simples fenômeno natural, é uma instituição social variando através da história e apresentando até formas e finalidades diversas numa mesma época e lugar, conforme o grau social que esteja sendo observado, a família, como toda instituição social, apresenta aspectos positivos, enquanto núcleo afetivo, de apoio e de solidariedade. Mas apresenta, ao lado destes, aspectos negativos, como a imposição normativa através de leis, usos e costumes, que implicam formas e finalidades rígidas. Torna-se, muitas vezes, elemento de coação social, geração de conflitos e ambiguidades. (Prado, 1995, p.85)

A estrutura da família brasileira foi baseada em moldes patriarcais⁸. De acordo com Segato (2004, p.264), “sobre a obra Casa Grande e Senzala de Gilberto Freire: a estrutura da família patriarcal estabelece como desiguais as

⁸ O conceito moderno de família difere daquele existente no século XIX. Pelo Código Civil de 1916, família era constituída tão-somente pelo casamento. O legislador via no casamento a única forma de família. Com o transcorrer dos anos, novas espécies de família foram sendo reconhecidas pelo legislador (FARIA & SOUZA, 2004).

relações entre desiguais, mas amortece a violência dessa relação de maneira específica, através da brandura e intimidade entre superiores”.

De acordo com Samara (1993, p. 95):

As mulheres depois de casadas passavam da tutela do pai para a do marido, cuidando dos filhos e da casa, onde a sua incumbência residia no bom desempenho do governo doméstico e na assistência moral à família, como também no desempenho da função doméstica que lhes estava reservada. Monocultura, latifúndio e mão de obra escrava reforçavam essa situação, ou seja, a distribuição desigual de poderes no casamento, o que como consequência criou o mito da mulher submissa e do marido dominador. (Samara, 1993, p. 95)

A vida familiar tem apresentado mudanças em todos os segmentos da população nos últimos anos. Dentro do tradicional casamento, a esposa e os filhos passaram a colaborar com o pai no sustento do lar através da vinculação no mercado de trabalho. Entre as explicações mais comuns para essas mudanças nas estruturas familiares estão a crescente e marcante presença das mulheres brasileiras nos espaços públicos nas últimas décadas, acompanhadas pelas discussões sobre feminismo, trabalho, desigualdades e direitos da mulher. A década de 80 abre perspectivas de maior organização e participação política dos diferentes segmentos sociais, o que se observa nas conquistas constitucionais, muito embora não resultem na melhoria da qualidade de vida para a maioria dos brasileiros. (Goldani, 1994)

Dessa forma, a partir dos anos 80 no Brasil, muitas alterações relacionadas ao conceito de família têm acontecido. A Constituição Brasileira, em seu artigo 226, define a família como a base da sociedade, reconhece a união estável, entende que o grupo familiar pode ser constituído por qualquer um dos pais e seus descendentes e estabelece que os direitos e deveres sejam igualmente exercidos pelo homem e pela mulher (Brasil, 1988).

Os ordenamentos jurídicos reconhecem a família como espaço vital e essencial no fortalecimento, na proteção e na socialização da criança e do adolescente, mas reconhecem também o Estado e a sociedade como coparticipantes desse processo, através do atendimento das peculiaridades e da garantia da proteção social aos núcleos familiares, por meio de políticas públicas e de redes sociais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1988) reconhece direitos para crianças/adolescentes e estabelece as responsabilidades que devem desempenhar os responsáveis, assim como o Estado e a sociedade, em uma conjuntura muito distinta das leis anteriores. Essas alterações são resultantes das recentes condições estabelecidas que concomitantemente geram modificações na esfera pessoal, familiar, cultural e jurídica.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) é um dos documentos internacionais que caracterizou a família como:

(...) grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, (devendo) receber a proteção e a assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade. (Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989)

A processualidade histórica da instituição familiar desafia qualquer conceito uniformizador, na qual estão ligadas as mudanças que correspondem a um universo de relações diferenciadas e múltiplas. Na visão de Sarti (2003, p.39), essas mudanças atingem de modo diverso cada uma destas relações e cada uma das partes das relações.

Segundo Szymanski (2002), atualmente notamos que nas diversas tendências de conceituação de famílias os seus diferentes desenhos estão relacionados diretamente aos fatos vividos contemporaneamente. Para Szymanski (2002), tal variedade faz com que se mude o foco da estrutura da família nuclear como modelo de organização, para considerar novas questões em relação à convivência entre as pessoas na família, sua relação com a comunidade mais próxima e com a sociedade mais ampla.

Para compreensão dessas mudanças, torna-se imperativa a alteração na disposição de compreender a configuração da nova família, ponderando que há reflexo da sociedade, tanto na forma de se viver em família, quanto nas relações interpessoais.

Segundo Szymanski (2002, p. 10), o ponto de partida é o olhar para esse agrupamento humano como um núcleo em torno do qual as pessoas se unem, primordialmente por razões afetivas dentro de um projeto de vida em comum, em que compartilham um cotidiano e, no decorrer das trocas intersubjetivas,

transmitem tradições, planejam seu futuro, acolhem-se, atendem os idosos, formam crianças e adolescentes.

Szymanski (2002) ressalta a importância das trocas afetivas no conjunto familiar e suas interferências na forma de se relacionar com os outros afetivamente, bem como o papel central das figuras parentais no fluxo e aprendizagem dos valores e sociabilidade.

(...) pode ser legitimamente considerada como um tipo de unidade de troca; os valores trocados são amor e bens materiais. Dentro da esfera familiar há um fluxo desses valores em todas as direções. Geralmente, entretanto, os pais são os doadores primários. Usando uma fórmula simples, as atitudes e ações emocionais de qualquer membro da família estão expressadas em suas necessidades, em como ele procura satisfazê-las, no que ele está disposto a dar em troca, no que ele faz se não consegue satisfazê-las e em como ele responde às necessidades dos outros. (Ackerman, 1986, p. 33, apud, Oliveira, 2011, p. 61)

Esses dois autores nos apontam a importância do respeito entre os membros da família e da afetividade intrafamiliar para o incremento das relações humanas e transmissão de valores. Anderle (2008, p. 175) compreende que “a família propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar de seus componentes”. E complementa que a família desempenha um papel decisivo na educação formal e informal, em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e humanitários e onde se aprofundam os laços de solidariedade.

Segundo Kaloutian,

A família é responsável pela iniciação das crianças na cultura, nos valores e nas normas da sociedade, para um desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança deve crescer num ambiente familiar, numa atmosfera de felicidade, amor e compreensão (Kaloustian, 2008, p. 115).

Outros estudos, como o de Sarti (1996) e Pereira (2004), ressaltam que a família é o primeiro contato da criança com o mundo. A família contribui para a formação do senso de justiça e de sua inserção na sociedade. Do analisado até aqui, podemos perceber o grau de importância, de trocas e de responsabilidade delegada à família por ser uma instituição considerada como universal.

Família é o conjunto de pessoas que se interligam para trocar amor, fraternidade, carinho, que possam trocar entre si uma energia suficiente que lhes permita conseguir um equilíbrio emocional, para suportar os desequilíbrios e/ou momentos ruins da vida. (Sapienza apud Kaloustian, 2004, p. 155)

As definições mais tradicionais sobre família nos remetem à definição da Igreja, segundo Schwartzman (2008, p. 36), “Família é uma comunidade constituída pelo casamento indissolúvel com o fim essencial de gerar, criar e educar a descendência”. Neste discurso, a família deve se apresentar através do modelo nuclear “ideal”, o qual é visto desde criança nos livros escolares, nos filmes, na televisão. Um modelo de onde não é permitido sair. Szymanski (2001) nos lembra de que os indivíduos que não logram cumprir esse modelo ideal são tomados por desajustados ou inferiores.

Entretanto, como já falamos anteriormente, nos deparamos com diversas configurações familiares, no sentido de vivências culturais, sociais e econômicas. De acordo com Miotto (2007), as famílias se transformaram, assim como também se modificou a sociedade. Estudos de Szymanski (1992) chamam atenção para que a constituição da família atual deve ser olhada de uma forma mais crítica, pois os ideais de família constituídos por um homem e uma mulher são paradigmas que sofreram modificações e ganharam, além desta, diferentes constituições. Baseado em um velho paradigma, muitas famílias são discriminadas por não corresponder às normas ditadas pela sociedade.

Sarti nos apresenta, em seus estudos, como famílias pobres estabelecem suas relações com a família extensa. Segundo a autora:

A família para os pobres associa-se àqueles em que se pode confiar. O uso do sobrenome para delimitar o grupo familiar a que se pertence, recurso utilizado pelas famílias dos grupos dominantes brasileiros para perpetuar o *status* (e poder) conferido pelo nome da família, é pouco significativo entre os pobres. Como não há *status* ou poder a ser transmitido, o que define a extensão da família entre os pobres é a rede de obrigações que se estabelece: são da família aqueles com quem se pode contar, isto quer dizer, aqueles que retribuem ao que se dá, aqueles, portanto, para com quem se tem obrigações. (Sarti, 2009, p. 85)

As contradições que se operam na maneira em que produzimos discursos sobre as famílias, entre o que é real e o que é idealizado, foram relatadas por Szymanski (1992) em um trabalho desenvolvido junto a famílias de um bairro da

periferia de São Paulo, onde a autora apresenta a diferença entre a ‘família pensada’ e a ‘família vivida’.

A ‘família pensada’ é a do modelo patriarcal, nuclear, os papéis de gênero são definidos; onde mulher desempenha a função de cuidadora do lar e dos filhos. Quando a mãe não consegue corresponder à “família pensada”, fica a percepção de incapacidade, trazendo um sentimento de inferioridade.

A ‘família vivida’ fala sobre o costume do agir dos seus membros. “Família além de reprodutora e transmissora da cultura, pode ser também um lugar onde as pessoas buscam seu bem-estar, mesmo que a solução encontrada não siga o modelo vigente” (Szymanski, 1992, p. 16).

As novas configurações familiares estão cada vez mais presentes. Não podemos dizer que são socialmente aceitas totalmente. Ainda existe o contraditório entre o real vivido e o que se idealiza em relação aos arranjos familiares e aos cuidados com os filhos.

Dessa forma, tomando por base as grandes transformações ocorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas, como a entrada da mulher no mercado de trabalho, o divórcio, diminuição do número de filhos, entre tantas outras, nos ajudam a compreender a família na sociedade moderna: as diferentes dificuldades que enfrenta no dia a dia, assim como as diferentes formas de lidar com os problemas e transformações sociais.

Todas essas transformações na organização das famílias e mudanças não isentaram a família do papel protetor, cuidador, socializador e educador, função primordial no desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Podemos ponderar sobre a origem do cuidado, aspectos culturais, da compreensão do que é cuidar e se esta responsabilidade consiste exclusivamente na família; e desta forma refletir as condições das famílias que não contam com condições de sobrevivência reais e subjetivas do cuidado e da proteção dos seus membros.

As grandes mudanças sociais são evidentes, dentre outras, a alteração da posição das mulheres dentro da família, no entanto ainda é comum ter somente nas mulheres o lugar de que são elas as melhores ou mais indicadas para cuidar.

Temos desafios importantes para nossas pesquisas e práticas de trabalho com famílias, discutir principalmente o que é família, o que é proteger, o que é cuidar e que ambientes somos capazes de oferecer para que isso aconteça.

Desta forma, contribuindo para uma atuação comprometida com outros olhares sobre o cuidado em família na prática cotidiana, em consonância com o ECA, que - dentre os direitos fundamentais - prevê que tem de ser garantido a todas as crianças e adolescentes o direito à convivência familiar, conforme disposto pelo artigo 19:

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, 1990)

O que foi até aqui apresentado pretende contribuir para o debate sobre a atenção necessária para manutenção dos vínculos e da convivência familiar. Onde o afastamento de crianças e de adolescentes seja realmente uma alternativa provisória. O acolhimento institucional é uma medida de proteção, excepcional e provisória, que visa garantir os direitos de crianças e adolescentes estabelecidos no artigo 101 do ECA.

Acreditamos nas alternativas e possibilidades de escaparmos desses moldes, procurando outras habilidades de fazer que não nos limitem na procura de outras formas de cuidar e proteger, e que admitam outras possibilidades de ser e de existir, respeitando as culturas existentes.

1.1. Família como espaço de cuidado

Família e cuidado são duas categorias fundamentais deste projeto de pesquisa. Pretendo problematizar a motivação de acolhimento institucional por negligência. Poderemos iniciar refletindo o lugar social das famílias envolvidas nestes dilemas. Refiro-me ao dilema familiar no momento que a família é atravessada pelo Sistema de Garantia de Direito (SGD). Afirmando que é um dilema, tendo em vista que geralmente é o outro que intervém, o Estado, através do SGD, marcando no seu discurso - no parecer técnico - o que é negligência, o que

pressupõe inicialmente uma forma ideal de cuidar de seus filhos, uma idealização do que é cuidar na família.

De acordo com Foucault (1996), a construção da verdade se altera em função das condições políticas, econômicas e ou religiosas, influenciando com isso o entendimento do objeto histórico, isto é: *a verdade*. Estas transformações que a verdade vem sofrendo ao longo da história denotam que não existe objeto natural, e sim construído e engendrado, concebendo, assim por dizer, os sujeitos e as subjetividades. A partir dessa compreensão, podemos afirmar que as práticas jurídicas têm suas características e formas a serem aplicadas de acordo com seu tempo, com o conhecimento científico e com a construção da verdade, que no desenrolar da história está em consonância com os mecanismos de poder.

Para Foucault, os modelos de verdades nasceram das práticas judiciárias. Segundo ele, a ciência não escapa das influências das estruturas políticas, pois se entende que tais estruturas produzem o sujeito do conhecimento.

(...) práticas judiciárias de onde nasceram os modelos de verdade que circulam ainda em nossa sociedade, se impõem ainda a ela e valem não somente no domínio da política, no domínio do comportamento, mas na ordem da ciência. Até na ciência encontramos modelos de verdade cuja formação releva das estruturas políticas que não se impõem do exterior ao sujeito de conhecimento, mas que são elas próprias, constitutivas do sujeito de conhecimento. (Foucault, 1996, p. 11)

Para levantar algumas considerações em torno da constituição da verdade, tomando como ponto de partida o início do século XIX, que, segundo Foucault, se caracteriza pela sociedade disciplinar e apresenta dois aspectos contraditórios: a reforma, e a reorganização do sistema judiciário e penal. Na sociedade disciplinar, o poder penal punitivo passa a ter outras instâncias técnicas paralelas à justiça; a polícia para vigilância, as instituições e técnicas psicológicas, psiquiátricas, médicas, pedagógicas para serem usadas não apenas para punir as infrações dos indivíduos, mas, sim, para corrigir suas virtualidades, surgindo com esse procedimento o controle social. O poder disciplinar nasce da necessidade do capitalismo produzir novos controles sociais.

Com base na sociedade disciplinar, o direito no Brasil se estabelece em consonância com as práticas usadas na vigilância. As ciências humanas e sociais tiveram papel importante na organização das práticas jurídicas, formando uma

rede de poderes com objetivo de estruturar a ordem familiar e a exclusão do convívio social dos loucos e daqueles que ameaçam a sociedade.

(...) certos modelos de verdade que dicotomizam o cotidiano em formas binárias: bom x mau, normal x anormal, capaz x incapaz. Todas essas produções nos remetem à problematização das ciências humanas, mais notadamente da Psicologia, sua emergência como ciência no século XIX e de seus fiéis “guardiões”: os especialistas psi, um dos ortopedistas sociais. (Coimbra, 2002, p. 39)

Ao colaborar para integrar e adaptar o indivíduo à sociedade, ao trabalho, ao seu meio: (do louco ao hospital, da adolescente rebelde a sessões de psicoterapia, da criança carente aos programas sociais e do criminoso à prisão) saberes da psicologia contribuem, então, com esta sociedade que produz o tempo todo demandas para os especialismos, criadas pelo próprio sistema. Este sentimento de desadaptação do sujeito, produzido por essa “fábrica de interiores”, se desenvolve em cima da carência e da falta, com isso o psicologismo vem a favorecer a tecnologia do ajustamento. A preocupação com a técnica, com o conhecimento científico, com o rigor dos resultados das pesquisas e com a neutralidade fortalece o papel do especialista no mundo capitalista globalizado.

Como propõe Foucault:

(...) um novo saber, de tipo totalmente diferente, um saber de vigilância, de exame, organizado entorno da norma pelo controle dos indivíduos ao longo de sua existência. Esta é a base do poder, a forma do saber-poder que vai dar lugar não as grandes ciências de observação como no caso do Inquérito, mas ao que chamamos ciências humanas: Psiquiatria, Psicologia, Sociologia, etc. (Foucault, 1996, p. 27)

Esta busca incessante pela normatização pode redundar em perda da perspectiva dos processos de rupturas e permanências pela qual tem passado a instituição família.

Em muitas situações de intervenção na família, há naturalização das relações familiares, apesar de sabermos que ocorreram ao longo da história transformações importantes nas formas de organização das famílias, presenciamos muitas vezes uma idealização de como deve ser; neste sentido, pode ser propício um espaço para um discurso normativo que idealiza a família e sua forma de cuidar de seus filhos.

Colocar em pauta a discussão da relação entre família e cuidado pode parecer, à primeira vista, uma obviedade. Sem dúvida estas duas categorias estão intrinsecamente relacionadas, uma vez que a família, em toda a sua história, nas suas diversas configurações, está caracterizada pelo seu papel de cuidado e proteção de seus membros. Porém sabemos que, quando consideramos as coisas como óbvias, colocamos atrás de uma cortina de fumaça algumas questões que nos impedem, enquanto profissional da área de saúde, pensar e avançar na discussão sobre nossas práticas de assistência às famílias. (Miotto & Stamm, 2003, p. 1)

Historicamente, a família é considerada a responsável pela proteção e cuidado de seus membros. Hoje a família tem sido chamada para desempenhar papel central na execução das políticas sociais. “Desde a crise econômica dos fins dos anos 70, a família vem sendo redescoberta como um agente privado de proteção social” (Pereira, 2004, p. 26).

As famílias que são usuárias das políticas sociais em diversas circunstâncias trazem suas fragilidades, que são suas condições de vida (saúde, educação, trabalho, moradia, etc.). Compreendemos o quanto ela é responsabilizada pelos cuidados com seus filhos. Podemos nos indagar, então, o que é cuidado? Quais são as condições necessárias para exercer os cuidados adequados ao desenvolvimento de crianças e adolescentes? Quais são os suportes que as famílias precisam para desempenhar o lugar de proteção e de cuidado?

Poderemos relacionar, então, a negligência como falta de cuidados adequados dispensados a crianças e adolescentes, elegendo a família exclusivamente como lugar do cuidado e de proteção. Para pensar na categoria “família negligente”, se faz necessário pensar a preexistência de um modelo ideal de como cuidar de crianças e adolescentes. Além de isentar o Estado e a sociedade de sua parcela de responsabilidade, conforme previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Dentro desse contexto, a negligência infantil é a incapacidade de prever as necessidades básicas de uma criança. Negligência pode ser física, educacional ou emocional. Negligência física inclui a negação, ou atraso, na procura de cuidados de saúde; abandono, mas só poderá ser caracterizada como negligência “quando tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle” (Azevedo & Guerra, 1998, p. 177).

A negligência infantil é um déficit no atendimento das necessidades básicas de uma criança, incluindo a falta básica de saúde, supervisão, nutrição, afeto,

educação e condições habitacionais seguras (Badinter, 1985). A imagem idealizada de uma família perfeita/ideal é capaz de proporcionar todas as condições físicas, sociais e emocionais para que a criança se desenvolva saudavelmente (Szymanski, 1992), mas um fato que se deve chamar atenção é que nem sempre esse ideal de família corresponde à realidade, pois casos de negligência familiar devem ser analisados associados a outros fatores, tais como: problemas de saúde mental, uso de drogas, violência doméstica, desemprego e pobreza (Mioto, 2003).

Famílias pobres nem sempre possuem condições financeiras e emocionais para fornecer as condições ideais para o desenvolvimento da criança. A pobreza em determinados momentos pode levar os pais e os responsáveis muitas vezes ao cometimento de comportamentos negligentes. As circunstâncias de cada família, bem como a intencionalidade, devem ser verificadas antes da definição de um comportamento como negligente (Szymanski, 1992).

Essa naturalização pode colaborar para a produção de discursos dos especialistas. Esse discurso de família negligente muitas vezes deriva de preconceitos, na medida em que algumas famílias não se ajustam a um modelo de família ideal, que é capaz por si própria de prover todas as condições para a criança se desenvolver em um ambiente salutar (Mioto, 2003).

Considerando a diversidade dos tipos e modos de viver em famílias, onde muitas dessas famílias são chefiadas por mulheres, tendo na figura materna, única, como responsável por cuidar da família, arcar com a sobrevivência, garantir a convivência e o desenvolvimento integral (Pereira, 2004).

Morgado (2004) enfatiza a importância de considerar as mudanças históricas nas relações de poder e analisar a construção histórica da função materna nas diferentes sociedades. Assim sendo, propõe-se problematizar o espaço sacrossanto da família, com especial destaque para os diferentes discursos que construíram ao longo dos últimos séculos a naturalização da função materna, responsabilizando de forma exclusiva a mulher/mãe pelo suporte afetivo das relações familiares (p. 3)

Agregada a essas condições, temos a figura feminina associada diretamente à idealização de uma “natureza”, onde está implicitamente a crença no “amor materno”. Para Badinter (1985), o amor materno não é “dado”, mas sim “conquistado” e - acrescentamos - produzido. Porém a sociedade, de uma maneira

geral, aposta em uma cultura de que esse amor é uma característica natural da mulher, é como se na mulher - ao se tornar mãe - esse amor aflorasse automaticamente assim que nasce um filho. “O que equivale a dizer que o instinto da vida suplanta o instinto materno” (Badinter, 1980, p. 20).

Outro termo que ouvimos é o de “família desestruturada”, quem pode dizer que uma família é desestruturada? Ou poderíamos dizer que ela tem outra forma de se organizar que não está na forma idealizada. Talvez possamos cogitar que o Estado e as políticas sociais não estejam estruturados, considerando o pluralismo das famílias.

Diversos autores das ciências sociais, como Pereira Júnior, Bezerra e Heringer (1992), têm feito críticas à noção de desorganização familiar. Afirmam que falar em "famílias desestruturadas" nas classes populares é tomar como parâmetro um padrão dominante de família — a família nuclear. A expressão "família desestruturada" reflete a busca da sociedade em encaixar a realidade numa lógica uniforme, orientada pelos padrões familiares de classe média. A concepção da família burguesa não corresponde à realidade de vida das camadas mais pobres da população, na qual se dão outras formas de sociabilidade. Nessas classes, a rua é ocupada como espaço de trabalho, lazer e moradia. Dentre outros fatores, isso origina arranjos familiares que contrastam com a ideia burguesa e liberal de família, baseada na capacidade de autossustento, localizada numa casa onde os pais cumprem com a função de assistir os seus filhos, que não precisam trabalhar, ao contrário do que ocorre nas classes populares (Pereira Júnior, Bezerra, Heringer, 1992, p. 27-32).

Segundo Miotto (2001), mesmo existindo um consenso a respeito da diversidade de arranjos familiares e do aspecto volátil dos vínculos matrimoniais, ainda encontramos técnicos usando o termo “famílias desestruturadas”, “... surgido originalmente para rotular famílias que fugiam ao modelo-padrão descrito pela escola estrutural-funcionalista – ainda é largamente utilizado, tanto na literatura como nos relatórios técnicos de serviços” (Miotto, 1999).

Esta ideia de desestruturação está também relacionada com a entrada da mulher no trabalho remunerado e conseqüentemente com a sua independência, trazendo mudanças importantes na organização das famílias. Essas mudanças abalam o modelo idealizado, gerando uma culpabilização da mulher que deixou seus filhos sem os cuidados “adequados” e necessários.

As novas organizações da família - que incluem as famílias lideradas por mulheres ou outras constituições paradigmáticas (Miotto, 2003) - potencializam uma realidade que demanda estudos não só da realidade familiar, mas também dos impactos das políticas públicas que nelas se apoiam ou são focalizadas. Sob pena de se perpetuar um discurso valorativo e culpabilizador das famílias.

1.2. Família – Proteção ou culpabilização

A família é potencialmente um espaço de proteção para os filhos. Como bem se posicionam Kaloustian & Ferrari (1994), que dizem que a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como vem se estruturando. É a família que propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes. Ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal; em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e morais, e onde se aprofundam os laços de solidariedade.

No entanto, a família também pode ser o espaço do conflito, da dissonância e da desproteção, o que pode resultar em práticas de violência contra crianças e adolescentes, dos mais diversos tipos e níveis de gravidade.

Para Chauí (1995), a violência é a ação que trata o ser humano não como sujeito, mas como objeto. Há violência quando uma diferença é transformada e tratada como desigualdade.

A literatura aponta que foi a partir de 1961, nos Estados Unidos, com os estudos de Henry Kempe, quando descreveu a Síndrome da Criança Espancada, que foram inauguradas as pesquisas com relação à violência contra crianças e adolescentes (Minayo, 2001).

No Brasil, apenas na década de 1970, o problema passou a ser considerado como uma questão a ser tratada na área da saúde. Apesar disso, este fenômeno só se torna objeto de atenção nos anos 1980.

O tema da violência passou para a agenda da Saúde Pública na década de 80 em função do crescimento detectado nos indicadores epidemiológicos de mortalidade. (...) O atual conhecimento acerca do tema foi construído a partir de dados de mortalidade, ou seja, da violência fatal. (...) Sabe-se que as formas não fatais de violência (a morbidade, agravos e danos físicos e psíquicos à saúde) são muito mais amplos. (Assis, 1995, p. 2)

A violência intrafamiliar, segundo o Ministério da Saúde (2001), se caracteriza por:

Toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família. Pode ser cometida dentro ou fora de casa por algum membro da família, incluindo pessoas que passam a assumir função parental, ainda que sem laços de consanguinidade, e em relação de poder à outra. (p. 15)

As pesquisadoras Azevedo e Guerra (1998) definem que a violência doméstica contra crianças e adolescentes pode ser entendida como:

Todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças e/ou adolescentes que – sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima – implica de um lado numa transgressão de poder/dever de proteção do adulto e, de outro, numa coisificação da infância, isto é, numa negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. (Azevedo & Guerra, 1998, p. 32)

As definições acima trazem alguns pontos em comum: uma delas é a relação de poder baseada na posição adultocêntrica, onde o adulto que tem a função de cuidar e proteger se prevalece de forma inadequada, pois as relações de poder são desiguais, é a relação do mais forte (adulto) com o mais fraco (criança e adolescente). Falamos aqui não somente da força física, pois existem outras maneiras de exercer a força e o poder que deixam a vítima em posição oprimida, como a violência psicológica e a negligência, que são modalidades de difícil identificação. Segundo Moreira e Souza (2012), “a banalização da violência praticada contra crianças e adolescentes só é possível quando as crianças e os adolescentes não são compreendidos como sujeitos, mas como objetos e propriedades dos adultos” (p. 22).

A violência doméstica pode ser classificada em quatro formas apresentadas a seguir, que podem ocorrer separadamente ou associadas: física, sexual, psicológica e negligência.

Segundo Minayo (2002, p. 103), “a violência física consiste em um ato de agressão de vários graus. A violência física é o uso da força física contra a criança e o adolescente, causando-lhes desde leve dor, passando por danos e ferimentos de média gravidade, até a tentativa ou execução do homicídio”.

Para Deslandes (1994), violência psicológica é caracterizada pela interferência negativa do adulto sobre a competência social e autoestima da criança, produzindo um padrão de comportamento destrutivo, tais como: rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, submeter a criança a vexames. A violência psicológica está presente em todos os tipos de maus tratos (p. 36).

A OMS (1999), ao referir-se à violência sexual em que a vítima é uma criança ou um adolescente, adota o termo abuso sexual infantil. “O abuso sexual é compreendido por sevícias sexuais às crianças, são entendidas como sevícias exercidas sobre uma criança por um adulto ou por uma pessoa de mais idade que ela, para fins de prazer sexual” (Organização Mundial de Saúde, 1999).

Apresentaremos algumas definições de negligência para que possamos refletir a importância de termos esses conceitos problematizados, para nos servir como subsídio para a intervenção junto às famílias.

Negligência/abandono é qualificada, pelo Ministério da Saúde, como omissão pela qual se deixou de prover as necessidades e cuidados básicos para o desenvolvimento físico, emocional e social da pessoa atendida/vítima. Ex.: privação de medicamentos; falta de cuidados necessários com a saúde; descuido com a higiene; ausência de proteção contra as inclemências do meio, como o frio e o calor; ausência de estímulo e de condições para a frequência à escola. O abandono é uma forma extrema de negligência.⁹

⁹ Conceito utilizado pelo Ministério da Saúde (MS) no Instrutivo para o Preenchimento da Ficha de Notificação/Investigação Individual de Violência Doméstica, pois o MS reconhece que as violências e os acidentes têm grande incidência sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) e que as intervenções pautadas na vigilância, prevenção e promoção da saúde são fundamentais para o enfrentamento desse problema, assumindo a responsabilidade de implantar em 2001. O objetivo do instrutivo é subsidiar os profissionais de saúde, e de outros setores, que atuam nos serviços que atendem pessoas que sofreram ou que vivem em situações de violências a um preenchimento mais padronizado dessa ferramenta de coleta de dados.

A definição acima se apresenta eminentemente de forma descritiva, dando destaque em aspectos físicos. Bowlby (1976) aponta para a necessidade dos técnicos não observarem apenas os aspectos com os cuidados físicos.

Infelizmente os assistentes sociais preocupam-se tanto, por vezes com a saúde do corpo e, acrescente-se, com a aparência física, que nos deparamos com o seguinte paradoxo: utiliza-se um programa assistencial dispendioso para transformar crianças negligenciadas fisicamente, mas psicologicamente saudáveis, em crianças saudáveis fisicamente, mas emocionalmente famintas (Bowlby, 1976, p. 83)

Este autor aponta que existe pelo menos duas formas de negligência: física e emocional.

(...) a negligência física é causada, com maior frequência, por fatores econômicos, enfermidade da mãe e ignorância, a negligência emocional é resultante da instabilidade emocional e da doença mental dos pais. (Bowlby, 1976, p. 83)

Fernandes & Oliveira (2007) oferecem outro aspecto fundamental para a definição, no qual apresentam a expressão “dispondo de condições para tal” como uma forma de salientar que - quando a negligência ocorre devido à falta de recursos materiais - ela deve ser contextualizada para não atribuímos somente aos responsáveis, ignorando os deveres do Estado em fornecer suporte às famílias que dele necessitem.

A **Negligência** ocorre quando os pais ou responsáveis deixam de prover – **em dispondo de condições para tal** – os meios, recursos e cuidados necessários ao pleno e sadio desenvolvimento físico e mental de criança ou adolescente sob sua guarda e/ou responsabilidade. O abandono pode ser considerado uma forma extrema de negligência. (Fernandes & Oliveira, 2007, p. 138 – grifos meus)

Minayo (2002) define negligência como “uma omissão em relação às obrigações da família e da sociedade de proverem as necessidades físicas e emocionais de uma criança. Expressam-se na falta de alimento, vestimenta, cuidados escolares e com a saúde, (...) Trata-se de um tipo de ação difícil de ser qualificado quando as famílias estão em situação de miséria” (p. 106).

Nesta definição, Minayo aponta para a dificuldade que temos de qualificar a negligência. Porém, apesar de sabermos de todas as dificuldades que temos em

definir o que é negligência, o maior motivo de acolhimento institucional é por negligência, segundo os 12 censos realizados pelo MCA, como já foi apresentado anteriormente. Moraes & Eidt (1999) afirmam que não podemos acusar os pais pobres de serem negligentes somente pelos sinais de negligência presentes em seus filhos.

O artigo 5º do ECA traz a máxima que é a busca de proteção a todas as crianças e os adolescentes de qualquer forma de violação, **seja perpetrado pela família, pela sociedade ou pelo próprio Estado.**

Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de **negligência**, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. (ECA, Art. 5º, 1990)

Este artigo fala de qualquer forma de negligência, mas não nos apresenta a definição deste conceito. O tema da negligência em algumas ocasiões é tratado como algo autoevidente, ao mesmo tempo, extremamente impreciso e difuso, no qual pode caber tudo, dificultando a realização de um diagnóstico cauteloso.

Segundo o dicionário Aurélio, negligência possui como sinônimos: “falta de cuidado, de aplicação, de exatidão; descuido, incúria, displicência, desatenção. Falta não intencional daquele que se omitiu no cumprimento de um ato que lhe incumbia”.

Esses conceitos apresentados nos ajudam a qualificar o que é violência intrafamiliar e colaborar para traçar um diagnóstico que cumpra garantir a proteção de crianças e adolescentes. Mas atuar na violência contra crianças não pode se limitar ao diagnóstico, este fenômeno deve ser compreendido no contexto sócio-político-econômico no qual se encontram as famílias. De acordo com Assis (1995), “Em cada situação concreta de violência, é possível perceber que existe uma rede intrincada de fatores que envolvem desde aspectos macrossociais e vão até os subjetivismos dos atores sociais envolvidos” (p. 3).

Para se trabalhar com a categorização de negligência, é preciso levar em conta uma série de ponderações. A primeira delas é que não é possível construir um conceito universal; devem-se contextualizar as nuances culturais de modo a fazer com que o conceito faça sentido em determinado lugar ou cultura.

É com base na visão antropológica que Korbin sustenta que, na prática, é impossível chegar a uma definição universal de abuso: se a violência ocorre no interior da cultura, só deve ser definida com base em seus parâmetros específicos. Os estudos transculturais consideram que a definição do que é “bom” ou “mau” para a criança depende basicamente dos padrões culturais nos quais a família e cada criança estão inseridas. (Gonçalves, 1999, p. 142)

A segunda ponderação diz respeito à classe social. É verdade que as famílias atendidas pelo SGD, em grande parte, são de classes populares, mas isso não significa que a violência não seja vivenciada em todas as classes sociais. Há conhecimento de violência ocorrida na classe média e alta da sociedade. A mídia divulga casos esporádicos, entretanto a visibilidade é maior na classe popular, pois esta classe utiliza os serviços públicos e não tem como passar sem ser percebido pelos técnicos que atuam nestes serviços.

Um terceiro aspecto a considerar é que - para a compreensão da violência doméstica - deve-se levar em consideração que este fenômeno é complexo e multifatorial, não podendo ser restrito à individualidade e à privacidade dos integrantes da família.

A busca pela compreensão da dinâmica do fenômeno da violência, presente em todas as sociedades humanas, constitui uma preocupação histórica, visto que este fenômeno manifesta-se de variadas formas e em diversos níveis, tendo como ação o âmbito das relações sociais e interpessoais, em especial na família.

Com as mudanças na legislação internacional e no Brasil, esta mentalidade começou a ser transformada. É com esta referência que o técnico do SGD trabalha, promovendo a implementação deste modelo, exercendo uma ação preventiva da violência doméstica a partir da intervenção em território outrora considerado privado.

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe em seus artigos 13, 56 e 245 sobre a obrigação dos profissionais das áreas da saúde e da educação de notificar ao Conselho Tutelar a suspeita ou confirmação de maus tratos.

A notificação cumpre um importante papel na interrupção do ciclo de violência. Quando a situação que envolve maus tratos contra criança e adolescente é notificada ao órgão competente e conseqüentemente a intervenção do operador social é realizada, a dinâmica do relacionamento familiar pode ser alterada.

A interrupção desse ciclo não é simples, pois não é somente identificando, notificando e intervindo na família que vivencia a violência intrafamiliar que será

suficiente para interromper esse ciclo. É necessário contar com uma rede de proteção social para apoiar a família e não simplesmente culpabilizá-la.

Culpabilizar o agressor pode significar em alguns contextos reproduzir com ele a violência e nem sempre isso significa responsabilizá-lo. Família, criança, adolescentes, redes sociais e equipamentos de proteção e defesa de direitos das crianças e adolescentes em situação de violência intrafamiliar formam um contexto de extrema complexidade e imprevisibilidade. (Moreira & Souza, 2012, p. 22)

Temos desafios importantes em nossas práticas cotidianas, discutir principalmente o lugar do saber, de um desarticular, de problematizar os discursos do saber, compreendendo que não existe um saber único, mais importante ou mais verdadeiro. Podemos ampliar a percepção permitindo uma atuação comprometida com a pluralidade e afirmar possibilidades de escaparmos desses padrões, procurando outros jeitos de fazer que não nos limitem à procura de uma verdade soberana, mas nos admitam livres para nos organizarmos enquanto sujeitos com outras possibilidades de ser e criar outras formas de existir, respeitando as culturas existentes e a potência dos processos de singularização.¹⁰

Entretanto, na dinâmica cotidiana da atenção a casos de alegação de violência cometida contra crianças e adolescentes, os especialistas têm sido convidados nos espaços jurídicos à prática do exame, onde mantêm a função de um perito e, por muitas vezes, não observando as questões sociais expostas. Quando a equipe técnica que trabalha no SGD não contextualiza a família - que cada vez mais está sendo culpabilizada - oferece à justiça e à sociedade o fundamento cientificamente legitimado para continuidade dos preconceitos, sem contribuir para a transformação dos papéis sociais que estão estratificados. Segundo Miranda e Zamora (2008), “É importante entender as adversidades enfrentadas pelas famílias de espaços populares, percebendo que não depende apenas de ‘ensiná-las’ sobre como garantir os direitos e proteger seus filhos”. (p. 37).

A Doutrina Jurídica da Proteção Integral desloca a criança e o adolescente de meros objetos passíveis de intervenção para um lugar de situação peculiar de

¹⁰ Processo de singularização: uma maneira de recusar todos esses modos de endocodificação preestabelecidos, todos esses modos de manipulação e de telecomando, recusá-los para construir, de certa forma, modos de sensibilidade, modos de relação com o outro, modos de produção, modos de criatividade que produzem uma subjetividade singular (GUATTARI, F; ROLNIK, S, 1996, p.17).

desenvolvimento, onde eles estão inseridos em um contexto pleno para exercício de sua cidadania. Em função desta condição peculiar, a qual independe de indicadores sociofamiliares discriminatórios, o ECA introduz a doutrina da proteção integral em substituição à da situação irregular.

(...) as transformações que se impõem após a implantação do Estatuto, já que se baseia em paradigmas absolutamente diferenciados, com necessidades de ampla revisão de conceitos e práticas, o que certamente deve provocar alteração também no trabalho da denominada equipe técnica. (Brito, 2000)

Com a mudança dos paradigmas que fundamentam a legislação referente à infância e à adolescência, instaura-se a necessidade de colocar em análise o papel dos operadores do SGD. “Muitos são os desafios a enfrentar. Uma análise crítica da cultura institucional manifesta no discurso implícito e nas reações de seus operadores deixa às claras que, apesar do discurso novo, a prática ainda está impregnada de velhos valores” (Xaud, 1999, p. 65).

O que se apresenta com urgência é deixar de lado certa ingenuidade e rever que as leis por si só não promovem rupturas nas práticas, o que se impõe hoje é a necessidade dos operadores do sistema de garantias de direitos em suas práticas, a urgência de rever esses valores, colaborando assim para transformar essa lógica que tende a reforçar preconceitos e uma tendência a culpabilizar famílias vulnerabilizadas por sua própria condição.

Ao trazer essas questões, não tenho a intenção de minimizar as violações perpetradas pelos responsáveis com seus filhos, mas sim refletir em que condições vivem e com que eles contam para exercer a função protetiva. No contexto de vulnerabilidade e risco social vivenciado pelas famílias brasileiras, “[...] as necessidades humanas se ampliam e se tornam cada vez mais complexas, indicando uma drástica redução na capacidade protetora da maioria das famílias” (Mioto, Silva, Silva, 2007, p. 217).

Em nossa sociedade, a cada dia mais as famílias são convocadas a dar conta de suas dificuldades e são colocadas sob elas responsabilidades de serem bem-sucedidas em suas tarefas socializadoras e protetivas. O desregramento familiar é um dos discursos punitivos que se difunde no campo social. Associa-se com alguma frequência a um olhar que percebe nas populações pobres um potencial negativo. A construção desses discursos no dia a dia vem como justificativa banal

para as dificuldades apresentadas pelas famílias pobres, como se houvesse uma verdade que nos autorizasse a definir o que é ter estrutura familiar padrão a ser seguida como verdade única.

Dessa forma, entende-se que a criação de um discurso de culpabilização da família e a produção de uma subjetividade intimista pode ser vista como possíveis estratégias do Estado para recuar cada vez mais da sua responsabilidade, especialmente com as camadas mais pobres da população. Jacques Donzelot (1986, p. 86, 88), em seu livro *A Polícia das Famílias*, fala que houve a “passagem do governo das famílias para um governo através da família”, e que “a família moderna não é tanto uma instituição quanto um mecanismo”. Ou seja, a família torna-se foco de intervenção e controle por parte do Estado. “Apoiando-se na defesa dos interesses de seus membros mais frágeis (crianças e mulheres), a tutela permite uma intervenção estatal corretiva e salvadora” (Donzelot, 1986, p. 87).

Antes o Estado possuía uma legislação e estabelecimentos corretivos onde mantinha sob sua tutela o “menor”, para que este fosse posteriormente reinserido na sociedade. Hoje o direito a conviver em família e na comunidade é afirmado pela Constituição Brasileira e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, mas até agora pouco trabalhado no âmbito das ações de proteção integral à infância e à juventude. A institucionalização, ainda hoje, se constitui como uma alternativa às famílias pobres, que veem nas instituições a chance de que seus filhos se alimentem, estejam seguros e tenham acesso à educação. É urgente e necessário alterar as práticas e lógicas, efetivar políticas, introduzir um novo modelo de gestão participativa para corresponsabilizar o poder público e a sociedade no atendimento a esses direitos de proteção integral à infância e à juventude.

No entanto entendo que se faz indispensável um exame cauteloso da atual situação da família e, sobretudo, da história e da constituição da família brasileira, para que tais programas e projetos atinjam a sua missão, que é o fortalecimento da função protetiva da família, onde o direito à convivência familiar e comunitária seja garantido e, principalmente, reconheçam em todas as famílias sua capacidade de cuidar e proteger seus filhos.

No capítulo seguinte, procederemos à contextualização histórica e social da Doutrina da Proteção Integral daqueles segmentos etários, como importante fundamento para análise dos dados empíricos produzidos na pesquisa de campo.

2

Proteção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos

2.1.

Percurso histórico da legislação sobre os direitos de crianças e adolescentes: permanências e rupturas

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal 8.069/90 (ECA) - foi resultado de mudanças que foram fomentadas em movimentos sociais. Os meados dos anos de 1980 foram marcados pela retomada dos movimentos sociais, por manifestações públicas, como: Anistia Geral e Irrestrita, a luta pela terra, Diretas Já, movimento pelos direitos das crianças e adolescentes e pela melhoria da qualidade de vida desse segmento da população.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi um importante desdobramento da Convenção dos Direitos das Crianças em 1989.

De acordo com os princípios da Convenção, o Estatuto rompeu com a doutrina da situação irregular, prevendo a responsabilização da família, da sociedade e do estado para promover e defender os direitos humanos desta população. Este documento legal reafirma, em qualquer circunstância, a dupla condição de sujeito de direitos e de pessoa em fase especial de desenvolvimento. (Pereira & Zamora, 2013)

O novo estatuto jurídico-legal fundamenta-se em paradigmas outros que não são aqueles norteadores do antigo Código de Menores (1979), na concepção da infância e adolescência no Brasil, no qual se referiam apenas às crianças pobres ou das classes populares. No Código, os destinatários dessas normas eram apenas aqueles que se encontravam em “situação de perigo moral ou material” ou em “situação irregular”. A categoria menor - que até então servia para denominar apenas a criança que não tinha uma família capaz de lhe prover cuidados e educação, daquelas que não possuía tal suporte - é substituída por uma visão universal, isto é, onde os termos criança e adolescente são utilizados para designar todos os cidadãos que se encontram dentro de uma mesma faixa etária

específica: Dessa forma, a categoria **menor**, historicamente utilizada como dispositivo de discriminação de crianças e adolescentes pobres, começa a ser substituída por outros postulados jurídicos e políticos.

Na Doutrina Jurídica do Menor em Situação Irregular (1979), “a pobreza era criminalizada”. Salienta Nogueira (1988, p. 13) que situações irregulares¹¹ de perigo levarão o menor a uma marginalização mais extensa, pois o abandono moral ou material levará mais facilmente estes para a criminalidade. Embora cabe esclarecer que, em determinadas circunstâncias, a situação do menor é decorrente da própria família, seja pelo abandono material ou desvio de conduta.

De acordo com a definição acima, as características da doutrina da situação irregular dividem em duas categorias a infância e a juventude: Em uma categoria se encontram os “normais” - os que vivem com suas famílias - e, na outra - os pobres, dito os menores, os que estão fora da lei, definidos como os desajustados socialmente. Apesar da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1989 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que alterou este conceito, promovendo crianças e adolescentes à condição de sujeito de direitos, onde não há mais distinção econômica para caracterizá-los, pois são todos iguais perante a lei, ainda podemos ver práticas que trazem a lógica menorista. “Menorismo, para usar do vocabulário da Análise Institucional, configura lógica que pauta todo o trato dado a uma “outra infância” (Baremlitt, 2002), “a outra parte do universo mais jovem, certamente mais pauperizada e vulnerável” (Pereira, Zamora, 2013).

Nessa aproximação preliminar, identificamos uma carga de preconceito¹² que justifica a exclusão social e carrega nas suas formulações, a respeito da

¹¹ art. 2º do Código de Menores de 1979.

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

¹² Para Aroldo Rodrigues: “Preconceito parece ser tão velho quanto a própria humanidade, e de difícil erradicação. Sua base cognitiva ancora-se nos estereótipos, conjunto de crenças, corretas ou não que atribuímos a indivíduos ou a grupos”. (1993, p. 167).

constituição das famílias, o lugar comum, sem reflexão e conhecimento da história de como se organizaram as famílias pobres no Brasil. Bem como o histórico das desigualdades sociais decorrentes da injusta concentração de renda em nosso país.

Temos ainda outro risco de retornarmos ao modelo assistencial-repressivo inscrito no imaginário brasileiro (Gonçalves, 2005). Se desprezarmos as conquistas estabelecidas no ECA, corremos o risco de:

(...) aqueles que lutaram pelo Estatuto não queriam apenas melhorar a aparência do modelo anterior, modernizar seu funcionamento, humanizar seus procedimentos, agilizar suas ações ou apenas harmonizar os conflitos (inúmeros) de competência entre seus diversos agentes. Ao reordenamento jurídico (do Código ao Estatuto), impunha-se (...) fundamentalmente caminhar em direção à gestão democrática da sociedade, à ampliação da participação popular, e à ênfase nas políticas básicas, sem as quais as crianças brasileiras permanecerão prisioneiras do assistencialismo, do clientelismo ou da simples repressão. (Arantes, 1991)

No Estatuto da Criança e do Adolescente, os direitos constitucionais foram garantidos juridicamente e seria de competência dos agentes envolvidos nessa questão o enfrentamento desta situação, pois se faz necessário debater para colaborar com políticas de atendimento para crianças e adolescentes, baseando-se em princípios éticos, jurídicos e com a doutrina de proteção integral e respeito por estes, como preconiza o ECA.

(...) é necessário que os direitos humanos transcendam as desigualdades do poder de classe e sirvam para todas as pessoas (sejam inclusivos), sob pena de perpetuarem a violência que mantêm jugos e nega tanto a liberdade com a igualdade. (Cunha, 2011, p. 210)

Na história do Brasil, a institucionalização de crianças e adolescentes é uma questão recorrente, entendendo que a institucionalização de crianças pobres como uma das expressões da questão social, que está inscrita no nosso processo histórico e que durante décadas foi instituído como uma política de enfrentamento à pobreza. Esta prática se expandiu como medida assistencialista e autoritária impetrada contra as famílias pobres que, sob a justificativa da pobreza, tinham seus filhos separados de suas famílias de origem.

O Código de Menores de 1979 foi um dispositivo de interferência do Estado sobre as famílias pobres. Este Código é resultado de uma revisão do Código de Menores de 1927, porém conservou sua linha central de repressão e assistencialismo à população infanto-juvenil pobre. Esta lei inaugurou o conceito de "menor em situação irregular" e dedicava-se unicamente àqueles que estavam em "situação irregular" ou inadaptados. Era previsto no Código de Menores que a criança ou adolescente ("menor") que não recebia amparo adequado por parte da família ou responsáveis - por possuírem modestas condições financeiras e igualmente os que eram enquadrados em situação irregular - deveriam ser avaliados diante da justiça, o que na maioria das vezes originava a apreensão e o abrigo por tempo indeterminado das crianças e adolescentes. Assim, a falta de recursos materiais era usualmente aceita durante a vigência do Código de Menores, que avaliava a pobreza como justificativa para a institucionalização.

Existia uma prática discriminatória que utilizava a pobreza e a "delinquência" para ocultar as demais causas das dificuldades vividas por esse público, decorrente da desigualdade social. Essa inferiorização das classes populares continha a lógica da normatização, a qual todos deveriam se enquadrar, pois eles eram vistos por suas virtualidades como se tivessem um comportamento desviante e uma certa "tendência natural à desordem".

Lá onde elas não são respeitadas, lá onde são acompanhadas de pobreza e, portanto, de uma imoralidade suposta, a suspensão do poder patriarcal permitirá o estabelecimento de um processo de *tutelarização* que alia os objetivos sanitários e educativos aos métodos de vigilância econômica e moral. (Donzelot, 1986, p. 84-85)

Essa prática de abrigo e conseqüentemente do rompimento dos vínculos familiares trazia uma lógica da culpabilização das famílias pobres, pois era legitimado pelo Estado, através de sua legislação, o antigo Código de Menores, que perpetrava a medida de abrigo sem a possibilidade legal da família recorrer e rever a guarda de seus filhos. Juntamente com as representações negativas sobre as famílias que tinham seus filhos nas ruas, nasceu a construção da assistência à infância no Brasil, cuja ideia de proteção à infância era antes de tudo proteção contra a família (Rizzini & Rizzini, 2004).

Alguns autores (Rizzini, 1995; Priore, 2000; Arantes, 2004) apontam que o abandono de crianças e adolescentes e a conseqüente institucionalização se apresentavam pelo fato de que as normas, as leis e as práticas assistenciais estigmatizavam as famílias pobres com acusações de irresponsabilidade e de desamor em relação à prole. Muitas das motivações para a institucionalização permanecem as mesmas, relacionadas à pobreza e à falta de condições econômicas das famílias para cuidar de suas crianças.

As estratégias das classes dominantes, postas em jogo durante toda a história brasileira, constituíram na busca da tutela como forma de controle social das famílias, sobretudo as pobres, e de construção de uma nova sociedade isenta dos valores, costumes e das influências “perniciosas” da cultura dos dominados através do afastamento das crianças e adolescentes de seu convívio. (Oliveira, 2011, p. 86)

A história das crianças pobres no Brasil teve características relevantes, pois a infância nem sempre foi vista como uma categoria social, relacionando-se diretamente com o modo de produção, organização e a política do momento. É importante destacar o percurso da construção da cidadania e dos direitos no Brasil. Para Fontes (2005):

É importante ressaltar que a história da infância no Brasil se confunde com a história do preconceito, da exploração e do abandono, pois, desde o início, houve diferenciação entre as crianças, segundo sua classe social, com direitos e lugares diversos no tecido social (Fontes, 2005, p. 88).

De acordo com Carvalho (2004), existem três momentos significativos de transformação institucional e de produção legal, que estão ligados diretamente às três alterações estruturais do Estado Brasileiro. São eles: o Estado Novo, caracterizado pelo autoritarismo populista de Getúlio Vargas (1930 a 1945); a ditadura militar, o retrocesso dos precários direitos políticos e civis, (1964 a 1985); e o período de redemocratização a partir de 1985, culminando na Constituição de 1988 e no reconhecimento dos direitos constitutivos de cidadania para todos os brasileiros. Paralelamente, constitui-se no país uma noção própria de infância e adolescência que protelava políticas sociais de atendimento à criança e ao adolescente como direitos de cidadania até a década de 1980.

A partir da Constituição Federal de 1988 e de seus desdobramentos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990 (ECA), a Lei Orgânica de Assistência Social, 1993 (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social, 2004 (PNAS) e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, 2006 (PNCFC), as normas jurídicas passaram a ratificar o lugar da família como espaço privilegiado para o desenvolvimento humano, de cuidado e proteção de seus membros, alterando, assim, o paradigma anterior.

Não há consenso quanto à natureza dos direitos humanos. Entende-se por direitos humanos aqueles que são inerentes aos indivíduos pela simples razão de dizerem respeito ao ser humano, considerando que estes são uma construção humana em constante processo de reelaboração, coadunando-se com o entendimento defendido por Bobbio (2004) de que possuem base histórica. Bobbio (2004) e Bonavides (2006) defendem a ideia da historicidade, considerando que estes são uma construção humana em constante processo de reelaboração.

Bobbio (2004) combina Direitos Humanos, democracia e paz como uma síntese da Era dos Direitos, a nossa era. Porém nessa era, paradoxalmente, estamos também diante do desafio que ele nos coloca: no atual período histórico, o nosso problema não é mais fundamentar os Direitos Humanos, mas protegê-los.

A defesa e proteção dos direitos humanos não é algo recente, considerando a história das sociedades, entretanto a sua positivação representa marco importante, em especial, a partir das lutas políticas e sociais. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8.069/90 (ECA), foi resultado de mudanças estruturais que foram fomentadas por movimentos sociais, onde a participação da sociedade civil e do Poder Legislativo foram decisivos nesta mudança.

A importância da participação ativa de diversos segmentos da sociedade civil brasileira no processo de construção desde discurso – neste caso, ainda em intensa negociação junto ao Poder Legislativo – constitui característica bastante marcante desse período de redemocratização, conforme demonstra Dagnino (2004). (Oliveira, 2011, p. 102)

O novo estatuto jurídico-legal fundamenta-se em outros padrões que não são aqueles norteadores do antigo Código de Menores, no que se refere à concepção da infância e adolescência no Brasil.

De acordo com Machado (2003), no bojo da Constituição Federal de 1988, os direitos humanos de crianças e adolescentes refletem os princípios da doutrina da proteção integral, o que demonstra a sintonia do Estado brasileiro com a legislação dos direitos humanos em nível internacional.

A partir do ECA, a população infanto-juvenil goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, de forma a assegurar-lhes desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, sendo dever da família, da sociedade e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Artigo 4º do ECA).

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas em 1989 ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança. Este é o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo para incorporar toda a gama de direitos civis, culturais, econômicos, políticos e de direitos sociais. Sua implementação é monitorada pelo Comitê sobre os Direitos das Crianças. Os Estados nacionais que o ratificaram se comprometem a proteger e garantir os direitos das crianças, e concordam em se manterem responsáveis por esse compromisso perante a comunidade internacional. A Convenção sobre os Direitos da Criança é o tratado de direitos humanos mais amplamente aceitos pelos países, com 190 ratificações. Está baseado em quatro princípios fundamentais, a saber, o princípio da não discriminação, o interesse superior da criança, o direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, e considerando as opiniões da criança nas decisões que lhes dizem respeito (de acordo com sua idade e maturidade).

No âmbito nacional, a Resolução 113/2006 do CONANDA traz os instrumentos normativos de direitos da criança e do adolescente, art. 4º:

I Constituição Federal, com destaque para os artigos, 5º, 6º, 7º, 24 - XV, 226, 204, 227 e 228;

II Tratados internacionais e interamericanos, referentes à promoção e proteção de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, enquanto normas constitucionais, nos termos da Emenda nº 45 da Constituição Federal, com especial atenção para a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente;

III Normas internacionais não-convencionais, aprovadas como Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, a respeito da matéria;

IV Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990;

V Leis federais, estaduais e municipais de proteção da infância e da adolescência;

VI Leis orgânicas referentes a determinadas políticas sociais, especialmente as da assistência social, da educação e da saúde;

VII Decretos que regulamentem as leis indicadas;

VIII Instruções normativas dos Tribunais de Contas e de outros órgãos de controle e fiscalização (Receita Federal, por exemplo);

IX Resoluções e outros atos normativos dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento do Sistema e para especificamente formular a política de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, controlando as ações públicas decorrentes e;

X Resoluções e outros atos normativos dos conselhos setoriais nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento dos seus respectivos sistemas. (CONANDA, Resolução 113, 2006.

2.2. Direito à Convivência Familiar e Comunitária

Documentos internacionais e nacionais sedimentaram a importância do papel da família. No Brasil, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente são os dispositivos legais que ratificam o lugar da família como espaço privilegiado para o desenvolvimento humano. A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) é um dos documentos internacionais que caracterizou a família como:

(...) grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, (devendo) receber a proteção e a assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade. (Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989)

As novas mudanças introduzidas pelo ECA assinalam que as medidas de proteção devem ser aplicadas para assegurar os direitos já reconhecidos na lei, em especial o direito à convivência familiar e comunitária, o qual ganhou destaque na

pauta de discussões das políticas governamentais e não-governamentais, principalmente nos últimos anos, após a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, em 2006, e mais recentemente, com a Lei nº. 10.012 de 2009, conhecida como a “Lei da Adoção”.

É importante destacar que as normas legais acima citadas têm entre suas prioridades o direito à convivência familiar. No entanto não deixam de fazer referência à atribuição do Poder Público em proteger e assistir essa família no exercício de suas funções. Elas preveem também que o Estado deve desenvolver políticas públicas que garantam às famílias os recursos necessários para educar, alimentar e proteger seus filhos, respeitando, assim, sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Esta visão torna possível entender a obrigação, tanto do Estado quanto da sociedade civil, em desenvolver políticas públicas e projetos que possam promover a convivência familiar e a reintegração das crianças acolhidas a suas famílias biológicas.

A política de atendimento deve ser destinada a apoiar as famílias como um todo, e não ações setorializadas que não respeitam os valores socioculturais das famílias. A ausência de um olhar mais crítico nos trabalhos desenvolvidos com as famílias em vulnerabilidade social pode comprometer a qualidade do atendimento, como postula o ECA .

A legislação Brasileira reconhece a família como ambiente essencial no fortalecimento e na socialização da criança e do adolescente, porém não deixam de reconhecer igualmente o Estado e a sociedade como coparticipantes desse processo, por meio de atendimento das particularidades e da garantia da proteção social às famílias, através de políticas públicas, projetos e de redes de apoio sociais. O cumprimento dos direitos indicados nas legislações está limitado pela política econômica atual e pela omissão da sociedade, em geral, e seus representantes governamentais. Esses aspectos têm atrasado a solidificação e legitimação desses direitos. A família tem sido considerada responsável pela proteção e cuidado de seus membros. Ultimamente, a família tem sido chamada para exercer papel central na execução das políticas sociais e, por vezes, não considerando suas limitações e fragilidades para este desafio.

2.3. Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tem como um dos seus aspectos centrais a garantia e efetivação dos direitos da infância e adolescência. Podemos analisar o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD) como um dos principais avanços na construção e efetivação dos direitos humanos da infância e adolescência no Brasil, pois esse sistema tem como princípio realizar um trabalho articulado, integrado e complementar entre as diferentes entidades que atendem o público em questão.

De acordo como preconiza o ECA no artigo 86, “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (ECA, Art. 86, 1990).

A política de atendimento está pautada no princípio da descentralização político-administrativa, na qual a execução direta das políticas e programas de atendimento é municipalizada, objetivando fortalecer os poderes locais. O município fica responsável pela execução de programas e ações, o que anteriormente era centralizada em esfera federal. (CONANDA, Resolução 116/06). Sendo assim, foi possibilitada uma nova forma de atuar junto à política de atendimento, rompendo com as políticas verticalizadas e centralizadas vigentes no modelo anterior ao ECA.

Como falamos que o SGD é um avanço na construção dos direitos humanos da infância e adolescência no Brasil, também podemos falar nos desafios para os que trabalham diretamente com esse público em executar esse conjunto de ações com respeito à integralidade, pois sabemos da precariedade e da descontinuidade de serviços oferecidos.

O que é esperado em relação aos trabalhos oferecidos na rede é que seja garantida a descentralização do atendimento, que seja imediato e de qualidade em qualquer situação; proteção às crianças e aos adolescentes em situação de ameaça ou violação de seus direitos, bem como a de suas famílias.

Quanto ao trabalho esperado de promoção da família, deve acontecer de forma a proporcionar autonomia e independência nas dimensões econômica, social e cultural.

A questão mobilizadora desta pesquisa é a garantia à convivência familiar e comunitária. E através dos dados de todos os 13 Censos realizados pelo MCA foi reconhecido que o maior índice de motivação para o acolhimento institucional é a negligência. Esta definição é difícil precisar, uma vez que existe ainda a probabilidade das condições de miséria e pobreza vivenciadas pela família procriar uma situação de negligência.

No Brasil, a dificuldade em diferenciar negligência e pobreza é particularmente aguda. O desamparo familiar e a privação econômica, associados ao baixo nível de informação de grande parcela da população, são características comuns num país marcado por profunda desigualdade social; são também traços usualmente relacionados ao comportamento negligente dos pais. (Gonçalves, 2003, p. 166)

Sendo assim, é imprescindível buscar alternativas de intervenção para não separar pais e filhos, uma vez que o acolhimento tem por objetivo proteger crianças e adolescentes, e não em nome da proteção culpabilizar e ou punir suas famílias.

Apostar na atuação ampliada, continuada e interdependente proposta possibilitam ações redistributivas, de apoio e defesa dos direitos, sobretudo dos mais vulneráveis por causa da pobreza, exclusão social e violência (Deslandes, 2006).

Compete também ao SGD demarcar as diretrizes da proteção integral, bem como os procedimentos de responsabilização de violadores e delimitar medidas de proteção para a população infantojuvenil em condições de vulnerabilização (Oliveira, 2011, p. 113).

“Para Nogueira, a estruturação desse sistema objetivava acentuar a especificidade da política de garantia de direitos de crianças e adolescentes dentro do campo geral das políticas de Estado, reforçando seu papel no conjunto de ações estratégicas de “advocacia de interesses de grupos vulnerabilizados”. (Batista, p. 190, 2011)

Em 2006, o CONANDA na Resolução 113 aprovou os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGD. Esta resolução é composta por seis

capítulos, nos quais são apresentados os instrumentos normativos, as competências, os eixos e as entidades integrantes em cada um deles, assim como a gestão do SGD.

No artigo 2º, são previstas as competências do SGD:

Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações. (SGD, Art. 2º)

É importante destacar que cabe também ao SGD, através da articulação nacional de todos os sistemas operadores de políticas públicas, a criação de estratégias para o enfrentamento das distintas formas de desigualdade que afetam crianças e os adolescentes, para, assim, se desviarem ações isoladas e fragmentadas.

A Resolução 113 - com vistas a privilegiar as ações articuladas e integradas pelas diferentes entidades públicas e da sociedade civil que compõem a política de atendimento - estabelece três eixos de ação: a) Proteção e Defesa das Violações; b) Promoção e Universalização dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e; c) Controle da efetivação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

De acordo com Oliveira (p. 113/2011), “Cada eixo corresponde a uma lógica de articulação de agentes públicos e respectivos mecanismos a serem adotados na consecução dos objetivos do sistema”.

2.3.1. Proteção e Defesa

Este Eixo tem como primeira função garantir acesso à justiça e aos mecanismos jurídicos de proteção legal¹³ dos direitos humanos. Nele são

¹³ O Estatuto da Criança e do Adolescente assegura o acesso à justiça a todas as crianças e adolescentes quando ameaçados ou quando têm violados seus direitos. Assegura o acesso à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário (art.141); o acesso à Polícia

concretizadas atividades jurisdicionais — organizacionais, processuais e procedimentais para assegurar a efetividade e a eficácia da garantia de direitos.

O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracterizam-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto. (CONANDA, Art. 6º, 2006)

Nesse eixo, posicionam-se as ações judiciais realizadas nas Varas da Infância e da Juventude; nas Varas Criminais especializadas; nos Tribunais do Júri; nas Comissões Judiciais de Adoção; nos Tribunais de Justiça; nas Corregedorias Gerais de Justiça, das Coordenadorias da Infância e da Juventude, dos Tribunais de Justiça. Também estão as ações público-ministeriais, de responsabilidade das Promotorias de Justiça, dos Centros de Apoio Operacional, das Procuradorias de Justiça, das Procuradorias Gerais de Justiça, das Corregedorias Gerais do Ministério Público. Compõem ainda esse eixo as ações das defensorias públicas, dos serviços de assessoramento jurídico e de assistência judiciária, da Advocacia Geral da União, das Procuradorias Gerais dos Estados. Fazem parte também desse eixo as Ouvidorias e a Polícia Civil Judiciária — inclusive a Polícia Técnica e a Polícia Militar. No âmbito da sociedade civil, participam do eixo da defesa de direitos os conselhos tutelares, as entidades sociais de defesa de direitos humanos, incumbidas de prestar proteção jurídica social.

Um órgão que merece destaque é o Conselho Tutelar, que foi criado conjuntamente ao ECA, instituído pela Lei 8.069 no dia 13 de julho de 1990. Órgão municipal responsável por zelar pelos direitos da criança e do adolescente, deve ser estabelecido por lei municipal que determine seu funcionamento, tendo em vista os artigos 131 a 140 do ECA.

As atribuições do Conselho Tutelar podem ser observadas no Art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

Judiciária e Técnica e aos demais órgãos públicos e entidades sociais de defesa de direitos (p. ex.: Ordem dos Advogados do Brasil, órgãos de assistência judiciária, Centros de Defesa) e aos Conselhos Tutelares.

As atribuições dos Conselhos tutelares são, entre outras: realizar o encaminhamento da notícia de fatos que constituem infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente aos órgãos competentes; prestar atendimento e acompanhamento às crianças e adolescentes em caso de violação dos seus direitos por ação ou omissão do Estado ou da sociedade, por abuso, omissão ou em razão da conduta dos pais ou responsáveis; realizar a recepção e notificação das comunicações referentes aos casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos, bem como nos casos de faltas injustificadas, evasão escolar ou repetência em níveis elevados de ocorrência; prestar atendimento aos pais e responsáveis, sendo possível a aplicação de algumas medidas, exemplo: tratamento especializado e encaminhamento a programas de orientação familiar.

O Conselho Tutelar é um órgão fundamental na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e na articulação do SGD. Ele representa um avanço na intervenção de questões sociais, como no atendimento dos casos de violência doméstica e rompimento dos vínculos familiares pela situação de pobreza, é importante na garantia deste direito.

O Conselho Tutelar é de responsabilidade do poder público local por sua criação, funcionamento, mas as condições de trabalho nem sempre estão em sintonia com as necessidades de bom funcionamento de suas funções.

O Conselho Tutelar é o principal acesso de entrada da população para garantir à criança e ao adolescente a concretização de seus direitos. Tem como uma das suas atribuições o recebimento de toda e qualquer denúncia de ameaça ou violação de direito cometido contra criança e adolescente.

Este órgão (CT) é uma instituição fundamental do SGD, instituído pela Lei nº 8.069/90 com o objetivo de oferecer a “proteção integral” prevista no ECA/1990.

É basilar que o Conselho Tutelar trabalhe articulado com os diversos órgãos do SGD, pois um dos desafios consiste em fazer que os diversos órgãos e entidades de atendimento, que integram o SGD, trabalhem em rede, conversando e trocando opiniões na busca de juntos escolherem o caminho a percorrer na proteção integral de crianças e adolescentes. Esta concepção de trabalho em rede colabora na busca de soluções para os casos de violência intrafamiliar e de acolhimento institucional, onde se faz necessário uma atuação articulada entre o Conselho Tutelar e as entidades de atendimentos.

A atribuição do acolhimento institucional até a promulgação da Lei Federal nº 12010/2009 era do Conselho Tutelar. Esta lei alterou a responsabilidade de aplicar a medida de acolhimento, pois a autoridade detentora desta medida tornou-se de competência privativa do juiz de direito. Desta forma, acolhimento institucional de crianças e adolescentes a entidades de acolhimento depende da guia de acolhimento por parte da autoridade judiciária.

2.3.2. Promoção

O objetivo principal deste eixo é o de operacionalizar o artigo 86 do ECA, no qual se coloca a materialidade das políticas sociais onde devem ser produzidas as condições materiais para o atendimento com dignidade, respeitando as necessidades básicas a serem atendidas.

De acordo com Oliveira:

O eixo da promoção de direitos tem como função primeira a formulação de política específica de garantias de direitos e está diretamente associado ao atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, através da garantia de pleno acesso às demais políticas públicas. (Oliveira, 2011, p.113)

A resolução 113 do CONANDA traz como premissa que a política deve ser desenvolvida de modo transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (Assistência Social, Educação, Saúde, Esportes, etc.).

Destaco entre as premissas estabelecidas pela Resolução conjunta (CONANDA e do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS, 2009) dos serviços de proteção as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes - nesta resolução apresenta-se como devem ser oferecidos os serviços de acolhimento, apontando para a reparação das violações de direitos e do atendimento individualizado de cada criança e adolescente.

De acordo com as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento (2009), antes de se definir pelo afastamento familiar, a rede de atendimento a crianças e adolescentes deve estar articulada para garantir a elaboração de um

estudo diagnóstico capaz de avaliar os riscos a que a criança está submetida e as condições da família para superar aquela violação de direito. Antes de decidir por acolhimento familiar, é necessário pensar que várias outras políticas não estão funcionando. Onde está a geração de emprego e renda? A educação? O apoio de projetos sociofamiliares?

A consolidação desse eixo se dá por meio do desenvolvimento de uma política de atendimento, que integra o âmbito maior da política de promoção e de proteção dos direitos humanos. É uma política especializada, a qual deverá desenvolver-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas sociais (infraestrutura, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações em favor da garantia daqueles direitos. (Batista, 2011, p.195)

Por fim, nesse eixo podemos falar da universalização de acesso a políticas públicas para todos que delas necessitem, possibilitando a garantia de direitos. A garantia deste acesso em muito poderia contribuir para que muitas famílias em situação de vulnerabilização reunissem condições suficientes para prover os recursos e meios necessários aos cuidados de crianças e adolescentes.

2.3.3. Controle Social

Tem como objetivo principal controlar as ações públicas dos eixos anteriores. Esse controle é realizado de forma colegiada e paritária entre governo e sociedade civil, onde é observado o cumprimento de tudo que está assegurado pela legislação vigente.

Wanderlino Nogueira afirma que a inserção da sociedade civil no eixo do controle externo e difuso, por meio de suas organizações representativas, absolutamente necessária para garantir a organicidade e a legitimidade do sistema, bem como para o exercício de qualquer atividade de defesa de direitos. (Batista, 195, 2012)

Esse eixo é onde ficam estabelecidos mecanismos de acompanhamento, ou seja, o controle social que possibilita o enfrentamento de todas as formas de violação de direitos a crianças e adolescentes.

A Resolução 113 do CONANDA normatiza que compete aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente “acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes” (Artigo 23).

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente têm também como empreitada promover ações articuladas com outros conselhos, como os de saúde, educação, assistência social, trabalho, cultura e habitação, de forma a elaborar planos integrados com objetivo de garantir a execução da política de atendimento de promoção e proteção às crianças e adolescentes; o controle da execução das políticas da criança e do adolescente. Além de ser um aspecto do ECA e do Sistema de Garantia de Direitos, a articulação entre os serviços de cuidado à infância e à adolescência é uma premissa ainda mais necessária quando se remete à questão da violência, um fenômeno complexo que exige ações intersetoriais e integradas para seu enfrentamento.

Conhecendo a complexidade das demandas que abarcam a manutenção dos direitos, exige-se a ação de mais de uma política, atendendo as crianças e adolescentes de forma integral. Essa complexidade impossibilita que algum dos agentes que integram o SGD possa, de maneira isolada, atuar e controlar toda a situação. Diante disso, observa-se a necessidade de uma articulação setorial e intersetorial que vai potencializar as ações, favorecendo a complementaridade e a integração da atuação (Castro & Oliveira, 2009).

Temos observado que mudanças ocorridas na legislação pertinente aos direitos de crianças e adolescentes tiveram avanços na garantia de direito dessa população, mas ainda não atendem às suas necessidades, pois de uma maneira geral o Estado e a sociedade ainda não são capazes de promover e assegurar plenamente a proteção à criança e ao adolescente no Brasil.

É imprescindível a participação e o comprometimento de todos os atores sociais envolvidos nesta incumbência, a proteção de crianças e adolescentes no sentido de reconhecê-los como cidadãos, sujeitos de direitos por toda a sociedade, uma vez que sem isso nenhuma política pública, projeto ou programa conseguirá se efetivar com eficácia.

No próximo capítulo, procederemos à discussão dos desafios envolvidos no processo de garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, a partir da análise de casos concretos registrados em documentação produzida pela equipe técnica das Instituições de Acolhimento Institucional e do Programa

Família Acolhedora, e enviadas para o Módulo Criança e Adolescente (MCA), nos quais o motivo alegado para acolhimento institucional de crianças ou adolescente foi por alegação de negligência por parte de pais ou responsáveis.

3

Convivência Familiar e Comunitária: discursos sobre famílias negligentes

A garantia de direitos de crianças e adolescentes - e em especial a garantia à convivência familiar e comunitária, tal como encontramos hoje na legislação nacional - avançou inegavelmente. Posto que esteja no centro das discussões, o referido direito não tem se concretizado como preconiza as leis, sobretudo no que se refere ao fortalecimento do núcleo familiar, pois as famílias permanecem à mercê de políticas sociais pontuais que não afixam os seus direitos. Sendo estas famílias insuficientemente ouvidas a respeito de suas potências e possibilidades de cuidar e de manter a convivência de seus filhos no seio da família.

Para a elaboração do presente estudo, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica que assegurou informações necessárias à discussão desta pesquisa, que tem como objetivo principal analisar lógicas e práticas que fundamentam as alegações de negligência como justificativa para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes como medida de proteção.

Analisar produções subjetivas que atravessam as práticas dos operadores do Sistema de Garantias de Direitos e a relação com as famílias que são categorizadas como negligentes, na tentativa de compreender quais os aspectos que são priorizados pela equipe técnica na confecção dos relatórios.

A abordagem escolhida foi a qualitativa, na qual o pesquisador busca a compreensão dos fenômenos que estuda – a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Ludke & André, 1986).

É uma técnica utilizada para a pesquisa em ciências sociais e humanas, é indispensável, porque a maior parte das fontes escritas – ou não – é quase sempre a base do trabalho de investigação; é aquela em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza (pintura, escultura, desenho, etc.), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos,

certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais e sindicatos (Santos, 2000).

Após a aprovação do projeto de pesquisa pela Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio, que permitiu a aproximação com o campo, iniciei a busca de espaços onde fosse possível ter acesso aos relatórios que tratassem do afastamento de crianças e adolescentes da convivência com seus pais, tendo a negligência como motivo alegado, conforme tabela abaixo apresentada.

Tabela 2 - Motivos de acolhimento das crianças e adolescentes acolhidos

EVOLUÇÃO DOS MOTIVOS DE ACOLHIMENTO DAS C/A ACOLHIDAS				
Motivo	nº de c/a	%	feminino	masculino
Negligência	674	31,54	296	378
Abandono pelos pais ou responsáveis	280	13,1	118	162
Situação de Rua	180	8,42	64	116
Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas	159	7,44	87	72
Conflitos no ambiente familiar	144	6,74	79	65
Abusos físicos ou psicológicos contra a criança ou adolescente	131	6,13	60	71
Devolução por tentativa de colocação familiar malsucedida	125	5,85	55	70
Abuso sexual / Suspeita de abuso sexual	100	4,68	81	19
Uso abusivo de drogas ou álcool	75	3,51	18	57
Responsável impossibilitado de cuidar por motivo de doença	58	2,71	28	30
Em razão de sua conduta	56	2,62	23	33
Carência de recursos materiais da família ou responsáveis	39	1,82	21	18
Risco de vida na comunidade	37	1,73	11	26
Responsável cumprindo pena privativa de liberdade	21	0,98	14	7
Genitor(es) menor(es) de 18 anos abrigado(s) com o filho	18	0,84	9	9
Orfandade	14	0,66	4	10
Genitor(es) maior(es) de 18 anos abrigado(s) com o filho (Abrigo de família)	13	0,61	6	7
Exploração sexual para fins de prostituição infantojuvenil	4	0,19	2	2
Exploração do trabalho infantojuvenil pelos pais ou responsáveis	4	0,19	1	3
Falta de creche ou escola em horário integral	4	0,19	2	2
Prostituição dos pais	1	0,05	0	1
Total	2.137	100	979	1.158

Fonte:
http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/censo_estadual.pdf

3.1.

A pesquisa – Caracterização do Módulo Criança e Adolescente - MCA

Na procura dos dados sobre acolhimento institucional, conheci o MCA, sistema criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - Módulo da

Criança e do Adolescente - MCA, através da Resolução GPGJ nº 1.369/2007, que pode ser definido como um banco de dados eletrônico¹⁴, cujo objetivo é concentrar o maior número de informações necessárias da população infantojuvenil acolhida e facilitar a atuação dos órgãos encarregados pela proteção do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos.

Nesse intuito, todos os envolvidos com a medida de acolhimento (Conselho Tutelar, Instituição de Acolhimento, etc.) são corresponsáveis por garantir que o desligamento da instituição ocorra o mais rapidamente possível, preservando-se a segurança socioafetiva da criança e do adolescente através do restabelecimento do direito à convivência familiar.

O MCA permite a aquisição de diagnósticos referentes a crianças e adolescentes em acolhimento institucional ou em famílias acolhedoras, facilita a elaboração de relatórios, identificando através de sua possibilidade de organização dos dados, traçando perfis da população infantojuvenil acolhida para a elaboração e posterior execução de políticas públicas na área da infância e da juventude.

São realizados dois censos a cada ano, em 2014 foi realizado o 13º censo¹⁵. Por reunir possibilidades de tamanha relevância, esse sistema foi eleito como a fonte dos dados dessa pesquisa, onde destacamos a maior motivação do acolhimento, o acolhimento por negligência, como já foi apresentado anteriormente. Sabemos que o diagnóstico bem fundamentado é condição proeminente para a solução de situações de risco, bem como de traçar estratégias para reduzir e evitar a continuidade de tal situação.

É importante destacar que o MCA, por ser um instrumento de importante valor na defesa do direito de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional ou familiar, em 2008, foi vencedor do Prêmio Innovare,¹⁶ na categoria Ministério Público. Em 2012, o MCA foi contemplado com o prêmio Case de Sucesso do Portal IT4CIO, concedido ao projeto mais acessado do portal

¹⁴ Disponível em: <<http://mca.mp.rj.gov.br>>.

¹⁵ Os dados são filtrados a partir de datas de corte preestabelecidas, tendo o 13º Censo utilizado a data de 30-04-2014 para a coleta dos dados apresentados.

¹⁶ O objetivo do Prêmio Innovare é identificar, premiar e disseminar práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados de todo Brasil que estejam aumentando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a modernização da Justiça Brasileira. “As práticas identificadas demonstram o rico e diversificado trabalho que vem sendo realizado e o acervo é disponibilizado no Banco de Práticas deste portal, podendo ser consultado gratuitamente por todos os interessados.” (<http://www.premioinnovare.com.br/institucional/o-premio/>).

entre empresas públicas e privadas do Estado do Rio de Janeiro e mais recentemente, em 2013, o CNMP divulgou a listagem de projetos vencedores do “Prêmio CNMP”, dentre os quais, o MCA recebeu menção honrosa.

E outro marco - mais recente e não menos importante - foi a promulgação da lei Nº 6937 de 17 de dezembro de 2014, na qual fica estabelecida a obrigatoriedade do envio das informações de crianças e adolescentes acolhidos.

Art. 1º - Fica estabelecida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade, por parte das entidades de acolhimento familiar e institucional, dos Conselhos Tutelares e dos órgãos gestores municipais de Assistência Social, do envio de informações referentes às crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar, para o cadastro do Poder Judiciário Estadual e o Cadastro Estadual de Crianças e Adolescentes Acolhido. (Módulo Criança e Adolescente – MCA, 2014)

Em direção à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, previsto no artigo 227 da Constituição¹⁷, essa iniciativa é empreendida pelo Ministério Público, apoiado pela sociedade e pelo Estado, em prol da defesa dos direitos de crianças e adolescentes acolhidos. É uma ferramenta que objetiva contribuir para a defesa desse direito fundamental - a convivência familiar e comunitária.

3.2.

Acesso ao Campo e Caracterização dos Relatórios

A concretização da aproximação para obter acesso aos relatórios foi através da apresentação inicial da pesquisa à coordenadora do MCA, que autorizou o acesso a 100 relatórios, após acordarmos que os mesmos fossem entregues sem a identificação de nomes, endereços dos acolhidos e de seus responsáveis, por serem documentos sigilosos.

Trata-se de uma pesquisa documental, na qual foram analisados 100 relatórios feitos por técnicos de instituições de acolhimento ou pelos técnicos que

¹⁷ É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

acompanham as crianças em famílias acolhedoras do Estado do Rio de Janeiro, nos quais informam a situação dos acolhidos ao MCA. Destaca-se que todos esses 100 relatórios foram escolhidos por serem relatórios que subsidiavam o acolhimento pela motivação de negligência.

A única variável identificada foi a negligência, pois os 100 (cem) relatórios foram escolhidos de maneira aleatória pelo sistema, assim distribuídos: 25 do ano de 2009, 25 do ano de 2010 e 50 do ano de 2013.

Nestes relatórios, procuro a identificação dos critérios pautados pelos técnicos para considerar a negligência familiar contra crianças e adolescentes, bem como fazer análise de conteúdos das situações apresentadas e identificar quais os conceitos de negligência utilizados pelos mesmos. Além de identificar a rede de relações, os encaminhamentos realizados entre as famílias e os órgãos do SGD envolvidos na situação de acolhimento institucional.

3.3. Categorização dos Relatórios

Para a categorização, buscamos considerar o material analisado e os objetivos da pesquisa, procurando nos aproximar de algumas análises e de temas (assuntos) em comum aos 100 relatórios analisados. Para uma abordagem qualitativa e compreensiva, se faz necessária a produção da inferência: procurar o que está além do escrito, para que se possa chegar à interpretação das informações. Gomes (2007, p.91) anuncia que “chegamos a uma interpretação quando conseguimos realizar uma síntese entre: as questões da pesquisa, os resultados obtidos a partir da análise do material coletado, as inferências realizadas e a perspectiva teórica adotada”.

Universo: 100 relatórios: Núcleos de Sentidos

Quadro 1- Percentual das Categorias Analisadas

Categorias	Percentual
Acolhidos em Instituição	85
Acolhidos em Família Acolhedora	15
Acolhidos com irmãos	68
Família usuária de álcool e/ou drogas	32
Indicação/ trabalho social com família	31

Fonte: Relatórios do MCA, anos 2009, 2010 e 2013.

3.3.1. Acolhidos em Instituição

O ECA dispõe de várias normativas, uma delas diz respeito sobre as medidas de proteção que devem ser aplicadas às crianças e adolescentes quando estes ficarem com seus direitos violados ou ameaçados (art. 98): “I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta”. Em qualquer dessas hipóteses pode-se aplicar a medida protetiva de abrigo (art.101, VII).

O Acolhimento Institucional é uma das medidas de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. A aplicação desta medida, por decisão do Conselho Tutelar e por determinação judicial, implica a suspensão do poder familiar, representa o maior número de acolhidos, devido a maior oferta de vagas e por ser historicamente o mais utilizado no Brasil.

O Acolhimento Institucional é definido como atendimento em instituições para as crianças e adolescentes com seus direitos violados e que precisam ser separados, mesmos que provisoriamente, da convivência familiar. O uso da terminologia “acolhimento institucional” é recente e substitui o termo abrigo (alteração feita pela Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009); medida excepcional e provisória, pois utilizada como forma de transição, uma vez que visa à reintegração familiar.

A convivência familiar e comunitária trata-se de um direito fundamental destinado às crianças e adolescentes. Visando a garantia desse direito, a prioridade pelo acompanhamento familiar deve se dar durante todo o período de permanência da criança ou adolescente que foi encaminhado a acolhimento, pois a convivência familiar é um direito de toda a criança. Várias dessas crianças e/ou adolescentes, estando em situação de vulnerabilidade, se encontram juntamente com suas famílias demandando atendimento específico, respeitando as singularidades de cada caso, de forma a oferecer os encaminhamentos necessários à sua reintegração à família de origem, bem como o possível para oferecer subsídios para o ajuste de sua situação jurídica.

Sem dúvida, a primazia é da família de origem. Por esse motivo, a instituição tem que praticar a diretriz publicada no artigo 92 do ECA, possibilitando o contato das crianças e dos adolescentes com seus familiares através de visitas periódicas e assistência de uma equipe técnica.

A garantia à convivência familiar deve ser mantida mesmo quando esgotadas as possibilidades de reinserção familiar na família de origem e ou extensa. Desta forma, a família substituta passar a existir como uma alternativa importante para garantir os direitos.

3.3.2. Acolhidos em Família Acolhedora

O Programa Família Acolhedora integra a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), determina dentro da Proteção Social Especial de Alta Complexidade - "serviços que garantam proteção integral [...] para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e ou comunitário". É um serviço de acolhimento familiar baseado na parceria com a sociedade civil, que se habilita para acolher crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, recebendo suporte psicossocial regular, além de passarem por um processo de avaliação e capacitação.

Criado em 1997 pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do Rio de Janeiro, inicialmente o programa atendia crianças de 0 a 6 anos, mas a faixa etária foi ampliada para 18 anos em 2006. Em sua estrutura atual, o funcionamento ocorre em 11 polos distribuídos nas 10 Coordenadorias de Assistência Social.

3.3.3. Acolhidos com irmãos

Ao iniciar a leitura dos relatórios, busquei analisar o que tinha em comum e quais os temas estavam presentes nos relatórios, apesar das identificações de nomes, idades, sexo, endereços terem sido ocultadas, conforme mencionado anteriormente.

Na folha de rosto dos relatórios, estava presente o número do processo, o nome da criança e ou adolescente e, em seguida, os irmãos em acolhimentos; verificou-se que 68% estavam em acolhimento com seus irmãos. Esse dado em comum aos 68 relatórios foi o que primeiro destaquei. A indagação está no que levaria pais e responsáveis a negligenciar mais de um filho ao mesmo tempo, pois sabemos que as conceituações propõem que negligência é a ausência e omissão de cuidados, é o não se importar com o outro.

Durante a leitura, a questão da pobreza, da ausência de recursos materiais é constante nos relatos. Então, a primeira indagação está em como distinguir pobreza de negligência? A família que vive sem condições materiais pode escolher ter a intenção de negligenciar toda sua prole?

Com relação ao acolhimento de irmãos por negligência, quando é observada a privação para toda prole, não se trata de violência cometida pelos pais, e sim o comprometimento estrutural, como lembra Gonçalves: (2014) “Barreto, Phebo e Suarez Ojeda (1996) sugerem um recorte para a diferenciação: é preciso observar, dizem os autores, o grau de privação em todos os membros da família. Se a privação – afetiva ou material – acomete toda a prole, assim como os pais ou responsáveis, não se trata de violência, e sim de comprometimento estrutural da

dinâmica da família; se ao contrário ela atinge apenas um dos filhos ou unicamente a prole, então sim podemos falar de negligência”.

A pesquisa do Ipea (2009, p. 57) apresenta que 52% das crianças e adolescentes em abrigos está relacionada à pobreza familiar, apesar de não dispor de informações sobre a renda familiar dos abrigados. Nestes 100 relatórios pesquisados, foi recorrente a alusão dos técnicos sobre a falta de recursos materiais, ausência de emprego, precariedade na moradia, entre outras evidências da situação de pobreza em que vivem essas famílias.

Constatam que as famílias com problemas nos cuidados com os filhos, tal como a negligência, tendem a viver em condições materiais mais adversas, geradoras de tensões que no cotidiano se acresceriam às geradas pela própria prática parental. (Kazdin & Whitley, 2003).

Podemos constatar que a violência estrutural interfere no padrão de cuidados, de limpeza, no funcionamento, nos costumes e na forma de atuar o cuidado no interior das famílias, onde as marcas da desigualdade social¹⁸, a pobreza, a falta de oportunidades é vivenciada por essa população. Prontamente aqui aparecem as primeiras das muitas inquietações que nos acompanharam durante a pesquisa.

3.3.4. Família usuária de álcool e/ou drogas

Nos últimos censos do MCA, o motivo de pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas tem ascendido, no 13^a Censo é a 4^a causa de motivação para o acolhimento, significando 7,44% dos acolhimentos totais. E 32% do universo estudado nesta pesquisa.

Devido ao aumento de acolhimento e da conseqüente ruptura dos vínculos e do direito à convivência familiar em decorrência de mulheres mães usuárias de drogas, em dezembro de 2014, o Ministério Público/RJ e a Defensoria Pública

¹⁸ Estudos desenvolvidos por Marcílio (1998), Rizzini & Rizzini (2004) e Oliveira (2001) sobre abandono e institucionalização de crianças, e Venâncio (1999), Fonseca (1997) e Fávero (2005) apontam para a desigualdade social existente no Brasil como base histórica e condição atual do “desenraizamento” sociofamiliar e territorial dessas famílias.

realizaram seminário, cujo objetivo foi discutir a produção de laudos e pareceres pelas equipes técnicas que atuam nos equipamentos da saúde, assistência social e no sistema judiciário, a respeito da necessidade de melhor compreender esse fenômeno e da importância do embasamento da decisão do judiciário.

Esses seminários e muitas das normativas produzidas visam contribuir com ferramentas e conceitos para colaborar com os técnicos que atuam como um dispositivo mediador de decisão judicial. Os especialistas, psicólogos e assistentes sociais são convidados a expor sobre o outro, assinalando algumas direções para a sua vida. Com um saber, cientificamente validado, o especialista tem que ter precaução para que a interferência não seja baseada em preconceitos e moralismos.

De acordo com Foucault, existem vários discursos de verdade, e estes se modificam de acordo com os dispositivos sociais, surgindo, assim, várias verdades. A produção de novos discursos acaba por gerar novas verdades. É através da palavra e da produção dos laudos e pareceres que estabelecemos o destino de vidas de famílias. A produção subjetiva é o alicerce daqueles que são os “portadores” autorizados e referendados da fabricação das verdades (1979, p. 12).

Diversos trechos dos relatórios dessa pesquisa permitem identificar mais de uma causa para o acolhimento, onde esses motivos estão interligados, o uso de drogas e ou álcool se apresenta como fator preponderante que levou ao abandono. O uso abusivo de álcool e outras drogas cria uma situação de vulnerabilidade, visto que os genitores não conseguem cuidar das crianças. Muitas vezes, vivenciam mais intensamente a falta de apoio familiar e social. Nestes casos, a negligência pode incidir sobre a falta da alimentação, encaminhamento para escola, o cuidado e o afeto. Havendo um esquecimento da criança por parte dos pais.

Frente à significativa demanda de familiares de usuários de álcool e outras drogas que precisam de orientações - quanto ao tratamento da dependência e apoio às questões relativas às desigualdades sociais - nos remetem que as ações são pontuais, com pouco investimento no enfrentamento à questão da dependência do álcool e outras drogas, visto que ainda se apresentam de forma desarticulada e incipiente.

3.3.5. Indicação/trabalho social com família

Nesse item, destacamos - diante da demanda apresentada pelas famílias - quantos desses efetivamente incluíram em seus relatórios encaminhamentos para serviços socioassistenciais, como prevê a lei.

Tomando como referência o modelo ecológico proposto pela OMS (2002), que nos mostra a violência como um fenômeno multifacetado, sabemos que as situações de negligência contra crianças e adolescentes podem ser resultado de uma combinação de fatores dos indivíduos envolvidos, da família, da comunidade e da sociedade.

Desta forma, a equipe técnica das instituições de acolhimento, quando não encaminha o responsável para inclusão em programas sociais de apoio às famílias, podem avaliar que um dos motivos para o não encaminhamento pode ser atribuído a insuficiência e / ou da ausência de programas e projetos ofertados para o atendimento à criança, ao adolescente e suas famílias, vítimas de violência doméstica, tendo o cuidado em não atribuir unicamente ao responsável o fenômeno da violência doméstica.

As Redes de Apoio são essenciais para o trabalho com famílias de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, como retaguarda para as instituições de acolhimento são necessárias políticas públicas para que estas famílias acessem e possam ser atendidas nas suas necessidades e em seu território.

Destacamos que a maioria dos encaminhamentos são para o programa bolsa família, para tratamento de saúde, Caps – AD, poucos são os realizados para emprego, qualificação profissional e programas de moradia, tendo em vista - como veremos adiante - que o tema das condições de moradia é mencionado diversas vezes pela equipe.

Outra ponderação está no fato de observar exclusivamente as falhas individuais ou da família, como modelo explicativo para justificar a negligência. Existe por parte da sociedade uma forte tendência em culpabilizar estas famílias.

Sabemos que a desigualdade social, a falta de trabalho, a exclusão social destas famílias deve ser aqui refletida para alcançarmos os seus processos e estratégias de sobrevivência. Entender os infortúnios encarados pelas famílias de

lugares populares, entendendo que não depende apenas de ‘ensiná-las’ sobre como garantir os direitos e proteger seus filhos (Miranda & Zamora, 2008, p. 37).

Dentre os cem relatórios analisados, apenas 31% indicam encaminhamentos para os serviços de proteção à família. A família não potencializada dificilmente alcançará o resgate dos vínculos sem acessar os serviços que poderão lhes proporcionar oportunidades para mudarem suas trajetórias.

3.4. Os Discursos dos Especialistas: famílias negligentes

As questões que me motivaram para a pesquisa, como já apresentadas anteriormente, versam sobre a categorização da negligência; quais são os critérios, descrições e ou características que são considerados relevantes para que uma família seja considerada negligente com seus filhos.

Primeiramente dois elementos são basilares: o fato do índice de acolhimento por negligência ser o maior nos treze censos realizados pelo MCA e por saber que a negligência é de difícil diagnóstico, pois se trata de um tipo de ação difícil de ser qualificada quando as famílias estão em situação de miséria (Minayo, 2002).

Para identificar os elementos para a análise, iremos apresentar trechos dos relatórios na descrição do que é “negligência” - no entendimento da equipe técnica de instituições de acolhimento.

Existem, portanto, diversos fatores que devem ser compreendidos para entender este fenômeno social, ou seja, esta expressão da questão social¹⁹ que incide na situação de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, pelo fato dos pais e ou responsáveis terem sido considerados como negligentes.

¹⁹ “A questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação”, (Teles 1996, 85)

Embora essa pesquisa seja qualitativa²⁰, destacamos que 32% dos relatórios não constam nenhuma descrição da situação de negligência e ainda descrevem outras modalidades de violência doméstica, sendo uma suspeita de abuso sexual e outras seis com descrição de violência física.

Nessa conjuntura, a negligência poderia estar operando como aquilo que Castel (1997) - ao aludir ao conceito de exclusão - nomeia “palavra-valise”, ou seja, uma palavra indeterminada, que carrega significados totalmente heterogêneos. Podemos refletir que os autores desses relatórios estivessem com dificuldade da indeterminação da negligência, onde tudo pode pertencer à negligência e em múltiplas ocasiões é por si só autoexplicativa.

Realçamos o que foi identificado por estar presente em quase todos os relatórios, a situação de pobreza vivenciada por essas famílias. Sabemos que a negligência não incide somente nas famílias pobres, mas majoritariamente as crianças e adolescentes que estão em acolhimento são provenientes de famílias pobres.

Para contribuir com a difícil tarefa que é sentenciar uma ação e o peso de decidir sobre a vida do outro e de com quem ele se relaciona, existem alguns passos que devem ser cumpridos durante o processo que é mandatário para uma decisão mais justa e fundamentada para a decisão da justiça. São os documentos emitidos pela equipe técnica das instituições de acolhimento e pelo Serviço Técnico Sociojudiciário que apresentam fatos e análises que auxiliam na construção para a formação de argumentos. Tais documentos adquirem valor fundamental e orientam a decisão da justiça.

Desta forma, os especialistas têm sido convidados nos espaços jurídicos à prática do exame, onde mantêm a função de perito e por muitas vezes minimizando as expressões da questão social. Quando a equipe técnica que trabalha no SGD não contextualiza as privações materiais nas quais se encontra a família, podendo assim culpabilizá-la exclusivamente pela negligência, oferece à justiça e à sociedade a continuidade dos preconceitos, sem contribuir para a transformação dos papéis sociais que estão estratificados.

²⁰ Minayo (2003) esclarece que as pesquisas de natureza quantitativas valorizam a mensuração dos dados e apreende dos fenômenos apenas a região visível (concreta). Já as qualitativas não têm a quantidade como fator predominante, sendo necessária apenas a existência de situações que se repetem para que seja possível a análise dos dados.

A seguir, vamos apresentar trechos dos relatórios que foram separados em grupos distintos, nos quais encontramos discursos que traziam aspectos repetidos, que buscam trazer argumentos para explicar as causas que justificam o acolhimento institucional ou em famílias acolhedoras.

3.4.1.

Descrição grupo 1: usuários de drogas ou álcool

Neste grupo, apresentaremos relatos que trazem aspectos ligados ao uso de drogas e ou álcool. Encontramos também aspectos ligados à pobreza e condições de moradia - como já apresentamos anteriormente.

“As crianças deram entrada na instituição encaminhada pelo Conselho Tutelar, segundo o relatório, o local em que moram tem condições lamentáveis e totalmente insalubre e que a casa estava com cheiro de maconha, casa chove dentro, porta encostada, não possui trancas e alguns móveis danificados. Quando bebe, não alimenta os filhos, a mãe confirma ser usuária de drogas”. (Relatórios, 2009)

“A criança chegou a esta unidade dia 05/04/2013. A motivação foi o uso de drogas por parte da genitora que é negligente, esta não apresentou referência familiar que lhe pudesse dar suporte, por haver dúvidas sobre a genitora ter condições de assumir a maternidade de forma responsável. Inclusive, ainda está em andamento VIII/Capital dois processos de adoção referente a outros dois irmãos”. (Relatórios, 2010)

“Moradia insalubre com cheiro de maconha, casa chove dentro, porta encostada, móveis danificados. Quando bebe, não alimenta os filhos. Recebem visitas mãe e da tia, possui laço afetivo, mas a tia também não tem condições dignas de moradia”. (Relatórios, 2010)

A dependência química constitui um dos temas mais abordados nos relatórios desta pesquisa, na justificativa de apresentar a negligência dos pais com relação aos filhos. Observamos que os discursos de individualização do uso de droga e álcool na família, sem contextualizar as condições de vida, podem reduzir as possibilidades de descobrir os diferentes fatores causadores da negligência, a falta de cuidado com os filhos. Como as precárias condições socioeconômicas, de moradia, o desemprego em que muitas famílias vivem. Os poucos serviços que

deveriam gerar apoio aos dependentes químicos na sua recuperação são raramente mencionados nos relatórios.

A articulação entre as políticas públicas, incluindo as políticas públicas de assistência social e saúde é um grande desafio a ser encarado. Considerando a responsabilidade do Estado na execução das políticas, em especial assistência social e saúde, como possibilidades de construção de programas efetivos de prevenção e no tratamento ao uso de álcool e drogas. Essas articulações entre as políticas públicas devem permitir o desenvolvimento de ações que atinjam as distintas dimensões da vida das pessoas e, sendo assim, aumentam-se as chances no enfrentamento de problemas diversos, entre eles, o uso de drogas.

Os serviços proporcionados pela assistência social estão estabelecidos em níveis diferentes de complexidade, mas essa rede nem sempre funciona de forma a oferecer o suporte necessário para a família, mas por vezes engendrando-se para culpabilizá-la e, assim, encontrar argumentos que justifiquem o afastamento das crianças de suas famílias.

“Criança sozinha em casa, o que configura negligência. Recebe visita da amiga da família materna que se propõe ajudar por causa da pobreza da família e quer muito ajudar a mãe a tratar do uso de droga”. (Relatórios, 2013)

“Vacinas atrasadas, má condição de higiene, desnutrição, mãe envolvida com delitos e drogas”. (Relatórios, 2009)

“Negligência e abandono material, devido ao uso abusivo de substância psicoativa, deixou de cumprir com a sua obrigação de sustento e proteção às filhas, colocando em risco e desestruturando toda a base familiar”. (Relatórios, 2009)

Assim como Ayres (2002), observamos a ênfase nos discursos e nas apreciações, que muitas vezes não estão centradas na reflexão sobre essas situações, e sim na culpabilização das famílias e no ajuizamento de suas “escolhas”, pelas drogas, pela negligência, pela pobreza. Apesar de alguns profissionais reconhecerem as condições de pobreza das famílias, de sua realidade, assim como das estratégias de sobrevivência dentro de um contexto que acirra cada vez mais a desigualdade social.

A convivência familiar e comunitária é um direito de crianças e adolescentes prevista no artigo 16 do ECA, quando identificado situação de maus-tratos, temos a institucionalização como medida protetiva e provisória, que surge

como uma alternativa para proteger crianças e adolescentes que não são cuidados e protegidos pelos seus responsáveis.

O afastamento do convívio familiar sem um diagnóstico coerente pode produzir efeitos indesejados, pois não indica as reais causas dos problemas que levam à institucionalização de crianças e de adolescentes; como o desemprego, o subemprego, a fragilidade de políticas públicas para usuários de álcool e droga, de saúde, educação, habitação, entre outras, o que não proporciona oportunidades para as famílias de origem e não possibilita as crianças e aos adolescentes o que preconizam o ECA - que é o direito à convivência familiar e comunitária.

3.4.2.

Descrição grupo 2: pobreza /condições de moradia / higiene pessoal

Neste grupo, apresentaremos relatos que trazem aspectos ligados expressamente à situação de pobreza e condições de moradia. Encontramos também aspectos relacionados à higiene, a odor, onde nos discursos dos especialistas aparece visivelmente o julgamento, a responsabilização e a culpabilização das famílias em tela.

“A criança chegou nesta unidade sem marcas no corpo, foi encaminhada pelo conselho Tutelar por negligência da mãe. Importa considerar que na ocasião supracitada, a genitora trajava roupas sujas, apresentava unhas grandes, com acúmulo de sujeira e cabelos despenteados e visivelmente sujos, além disso, exalava um odor de sujeira muito forte, o que aparentou total falta de higiene pessoal”. (Relatórios, 2009)

“Casa insalubre, sem condições, pobreza extrema, mãe problemas de saúde”. (Relatórios, 2009)

“Falta de condições e moradia, higiene e organização. Precisa aprender a ser mãe”.
“Espaço de moradia impróprio com muita sujeira, tumulto, falta de cuidado com a saúde das crianças, sujas, desnutridas e assaduras”. (Relatórios, 2010).

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), ficou embargado o acolhimento de crianças e adolescentes por viver com suas famílias em situação de pobreza. O artigo 23 do ECA destaca que a ausência de recursos materiais não estabelece causa efetiva para retirar do convívio familiar os infantes. Embora esta

legislação já tenha 25 anos e algumas normativas, como as Orientações Técnicas - Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (MDS, 2009), trazendo em seus princípios que:

“... nos casos em que o motivo que ensejaria a aplicação da medida de abrigo referir-se à falta ou precariedade de condições de habitação da família, providenciado, junto às políticas de habitação e trabalho, e outras que o caso indicar, os encaminhamentos necessários para alcançar soluções mais definitivas para a situação”. (MDS, 2009, p. 19).

Essa mudança de paradigma proposto pelo ECA de proteção à infância e juventude não se apresenta capaz isoladamente de garantir que, na prática cotidiana, a lógica repressiva é voltada para a culpabilização da família pobre, agora tem sido substituída em termos de “situação de risco” ou de negligência da família.

Como apresentamos nos trechos dos relatórios, ainda acontece o afastamento do convívio familiar, devido à pobreza, condições da habitação e outras que evidenciam as de origem material, como identificaram com frequência, nos discursos dos especialistas que escrevem esses relatórios.

A revisão da literatura nos permite identificar que autores - como Azevedo & Guerra (1989), Morais & Eidt (1999), Minayo (2002), Gonçalves (2003), Fernandes & Oliveira (2007) - falam da necessidade de contextualizar e tomar atenção para não confundir as condições estruturais de vida com a negligência contra crianças e adolescentes.

Gonçalves (2003) considera que no Brasil a dificuldade de diferenciar negligência e pobreza é sutil. O desamparo familiar, a privação econômica, baixa escolaridade são decorrentes da desigualdade social, características comuns no Brasil, que é um país marcado pela desigualdade social; são também traços usualmente relacionados ao comportamento negligente, habitualmente elencados ao comportamento negligente dos pais.

Os autores Fernandes & Oliveira (2007) destacam em sua definição de negligência a expressão **dispondo de condições para tal**, neste destaque, os autores trazem os aspectos estruturais necessários aos responsáveis para cuidar dos filhos. (Grifos meus)

Nascimento (2011) problematiza que “família pobre” recebeu uma nova classificação: “família negligente”, categorização que passa a explicar a interferência do Estado e a continuação do afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias. Onde a prática não está pautada na retirada por pobreza, mas agora se retira por negligência, e os pobres que são avaliados como negligentes.

“O adolescente, seus irmãos e primos foram acolhidos em novembro, por determinação judicial da Vara da Infância, da Juventude e Idoso, depois de verificada situação de risco e negligência. A genitora tem paradeiro incerto, com histórico de uso de drogas. Foi verificada a situação de risco na permanência do núcleo familiar no imóvel em consequência do risco iminente de desabamento apontado pelos técnicos da defesa civil”. (Relatórios, 2010)

“As crianças recebem visitas da mãe e da tia, possui laço afetivo, mas a mãe não tem emprego e sem condições dignas de moradia. Em visita domiciliar, foram constatados graves conflitos familiares de disputa de espaço terreno de família. Na moradia a sujeira é deplorável e com odor desagradável”. (Relatórios, 2013)

Os aspectos concretos aparecem em diversos discursos na definição da negligência, como verificamos no item anterior, no que se refere aos responsáveis usuários de drogas ou álcool. A descrição das casas, das mobílias, da disposição dos cômodos, bem como dos odores, higiene da casa e pessoal recebe destaque nos relatos.

A sociedade brasileira convive cotidianamente com a violência estrutural, sobretudo as famílias vítimas de vulnerabilidade social²¹, econômica, cultural e política, o que concorre para a sua exclusão social, e que se acentua com a falta de políticas públicas. Nesse contexto, as crianças e adolescentes, em situação de risco e vulnerabilidade, tornam-se as principais vítimas (Cruz Neto & Moreira, 1999).

Consideramos como a negligência tem sido utilizada como sinônimo da condição de pobreza, sem analisar os atravessamentos subjetivos entre pobreza e negligência.

Com intento de evitar estabelecer um conceito de negligência desvinculado do contexto histórico e sociocultural dessas famílias, é imprescindível levar em

²¹Vulnerabilidade refere-se aos grupos ou indivíduos mais atingidos pelos efeitos das desigualdades socioeconômicas (RIZZINI, NAIFF, BAPTISTA, 2006).

consideração contexto histórico do abandono e das práticas de atenção à infância brasileira e dos arranjos e dinâmicas das famílias pobres.

3.4.3.

Descrição grupo 3: saúde/Internação em unidades hospitalares

Neste grupo, apresentaremos relatos que trazem aspectos ligados à omissão de cuidados à saúde de crianças e adolescentes e com situações após a alta hospitalar de internação em unidades hospitalares com doenças graves, que são denunciados por negligência, levando ao acolhimento.

“As referidas crianças foram acolhidas no Programa Família Acolhedora após a audiência por conta da negligência nos cuidados com as mesmas por parte dos genitores. Os meninos estavam internados no Hospital com gastroenterite aguda, desidratação, desnutrição, conforme informam os prontuários, estando ainda sem certidão de nascimento e com a vacina em atraso”. (Relatórios, 2013)

“X foi abrigada no Orfanato... pelo conselheiro H, a menina chegou somente de calcinha e blusa, muito suja, cheia de ferimentos nos pés, gripada e sem qualquer medicação. A genitora parece que tem problemas mentais, sem condição de cuidar e não tem família extensa”. (Relatórios, 2009)

“Y deu entrada no Lar M.L, encaminhado pela Vara da Infância e Juventude, o mesmo encontrava-se internado no hospital Alberto Torres, Y chegou à instituição apresentando escaras de decúbito na região sacra, ele apresenta sequelas neurológicas graves por meningite bacteriana. Genitora com problemas mentais, residindo em casa de estuque sem saneamento”. (Relatórios, 2010)

No artigo 13 do ECA, fica expressa a obrigatoriedade dos profissionais da saúde em comunicar ao Conselho Tutelar em casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança. Nesta formulação, fica muito claro o papel do setor de saúde e do setor educacional, tratando-os como esferas públicas privilegiadas de proteção, que recebem incumbências específicas: a de identificar, notificar a situação de maus-tratos e buscar formas (e parceiros) para proteger a vítima e aplicar medidas a pais e responsáveis.

Em 2002, o Ministério da Saúde publicou a obrigatoriedade da notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde: um passo a mais na cidadania em saúde, criando um sistema para os profissionais da

saúde de conhecimentos fundamentais e procedimentos para colaborar na notificação e atendimento.

Neste documento, definem a Negligência e abandono como:

“Assim são chamadas as omissões dos pais ou de outros responsáveis (inclusive institucionais) pela criança e pelo adolescente, quando deixam de prover as necessidades básicas para seu desenvolvimento físico, emocional e social. O abandono é considerado uma forma extrema de negligência. A negligência significa a omissão de cuidados básicos, como a privação de medicamentos; a falta de atendimento aos cuidados necessários com a saúde; o descuido com a higiene; a ausência de proteção contra as inclemências do meio, como o frio e o calor; o não provimento de estímulos e de condições para a frequência à escola”. (ECA, art. 13, p. 12)

Nos relatos onde a questão relacionada à saúde são as causas que levaram ao acolhimento, analisamos que, em alguns destes, a identificação da negligência fica superficial e baseada unicamente nas manifestações físicas das doenças, não apresentando os aspectos psicológicos e a intencionalidade de não cuidar e prover condições necessárias ao atendimento da saúde de seus filhos. (Bowlby, 1976) Já em outros, ficam expressos com clareza a falta de condições materiais para exercerem o cuidado necessário e há falta de apoio da família extensa e da comunidade.

“A adolescente esta acolhida com os outros sete irmãos, nesta instituição por negligência da mãe. As crianças chegaram com escabiose, pediculose, abatidas e pálidas. As crianças foram levadas ao médico e estão tomando antibiótico”. (Relatórios, 2009)

“A criança chegou nesta unidade com sarna, escabiose, conforme relatório médico, se configura como negligência da mãe”. (Relatórios 2013)

A partir desta leitura, podemos nos indagar sobre o porquê dessas famílias deixaram de cuidar de suas crianças, o que nos envia de imediato para as seguintes perguntas: quais são as causas para que aconteça este fenômeno? As famílias não querem cuidar de seus filhos ou as condições de vida nas quais elas estão inseridas não deixam que elas desempenhem este cuidado? As famílias são culpadas ou são vítimas de uma sociedade desigual, que exclui o sujeito até sua total degradação?

Essas perguntas são vitais para os profissionais que exercem essa atividade de tamanha importância, que está no mandato da intervenção em vidas de famílias que estão vivenciando momento de crise e de complexa resolução.

Esses momentos de crise abarcam situações que envolvem doenças graves, falta de trabalho, moradia em precárias condições e, muitas vezes, com a família extensa vivendo em condições semelhantes. Desta forma, fica mais difícil reunir condições para colaborar com a família em obter possibilidades de reintegrar seus filhos à convivência familiar.

É fundamental distinguir em quais situações o acolhimento institucional é indicado e, nestes casos, fazer desta fase de vida um momento rico de aprendizagem entre os responsáveis, para que se dê suporte à criança e ao adolescente acolhido, para superar as perdas e se desenvolver com liberdade e dignidade. (Mioto, 2004)

Outro foco fundamental para manter a atenção no momento de intervir e produzir esses relatórios - que encaminham os destinos dessas famílias - está nas políticas públicas, as quais têm por obrigação promover para as famílias condições básicas de moradia, saneamento básico, capacitação e acesso ao trabalho. Assim, refletir o papel do Estado, onde esta família teve seus filhos institucionalizados por não reunir condições necessárias para cuidar da saúde e recuperação de doenças graves (Yasbek, 2001).

O afastamento de crianças do convívio familiar por questões como esta mostra o quanto as famílias têm sido penalizadas por questões estruturais e de um sistema de proteção social ineficaz. Esta proteção está prevista com alicerces na matricialidade sociofamiliar, que é um dos eixos estruturantes da rede de atendimento socioassistencial²² em nosso país (Rizzini & Rizzini, 2004).

“O menino chegou a essa instituição depois de ser internado por desnutrição, encefalopatia, mãe não tem residência, sem condições de cuidar e ainda mora de favor”. (Relatórios, 2009)

²² A centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, que repousa no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, de seus membros e dos indivíduos. (PNAS, 2004, p. 35).

“Depois da alta hospitalar foi para casa, dias depois foi internado novamente por ter escaras, tem problema neurológico severo, mãe com saúde mental comprometida”. (Relatórios, 2013)

“Criança deu entrada no Lar M. L, após alta do Hospital Jesus, a criança se encontrava internada com grau de desnutrição. O Conselho Tutelar foi acionado pelo hospital para fazer visita domiciliar e foi considerada pelo conselheiro a casa insalubre para retorno da criança”. (Relatórios, 2010)

“Criança com encefalopatia, a internação por péssimas condições de higiene, pai portador do HIV, forte vínculo afetivo, pai e seu parceiro visitam a criança com frequência, porém a casa alaga e tem um mau cheiro crônico. Indico manutenção do vínculo afetivo, continuar com a medida de abrigo e investir na família extensa”. (Relatórios, 2013).

Todavia garantir os direitos da criança é um dos grandes desafios a serem encarados hoje pelas políticas públicas e pela sociedade como um todo. Não se pode apartar a qualidade da convivência familiar de questões mais amplas que não podem desconsiderar a diversidade de modelos e relações das famílias, principalmente na ausência de apoio para os cuidados pós-internação.

Nessa perspectiva, podemos trazer elementos para ter mais prudência e contextualizar as situações multifatoriais que coexistem nas situações de negligência. Sendo assim, entender não como um fenômeno de responsabilidade exclusiva da família - isolado dos fatores sociais ou econômicos - que muitas vezes atravessam este momento (Miranda & Zamora, 2008).

Desta forma, procuramos afastar a individualização desse problema, pois, quando remetida exclusivamente aos pais, oculta um desenho da sociedade atual, na qual se insere na pobreza sinais de uma população criminalizada, culpada por sua condição de pobreza em algumas ocasiões e judicializada (Pereira & Zamora, 2013).

3.4.4. Descrição grupo 4: educação/escola

Neste grupo, apresentaremos relatos que trazem aspectos ligados à omissão de cuidados, de supervisão, denúncias de evasão escolar, não frequência às aulas, que - quando denunciadas pela escola ou por outras pessoas - levaram crianças e

adolescentes ao acolhimento por negligência. Importante ressaltar que as justificativas ligadas a profissionais que atuam na escola representam um número menor em relação às apresentadas acima.

Vamos iniciar a análise desse grupo trazendo aspectos que julgamos fundamentais para essa discussão. A respeito da legislação nacional, alguns artigos do ECA apresentam o direito à educação, como é apresentado no Art. 53. “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”.

Neste artigo, observamos o dever do Estado em ter escolas suficientes para as crianças e adolescentes, com a função da educação propriamente dita, e do preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho.

Está previsto igualmente o dever dos pais em matricular no ensino regular seus filhos (art. 55), como também lhe é devido acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar, sob pena de abandono intelectual.

“Crianças não estudavam e sem certidão nascimento. Tia visita, mas só pode ficar com criança fim de semana”. (Relatórios, 2009)

“Abandono intelectual. Mãe dorme durante o dia e não leva os filhos para a escola. Mãe relata não saber que não levar os filhos para a escola seria negligência”. (Relatórios, 2009)

“Menino foi acolhido nesta unidade por denúncia de negligência, evasão escolar e por perambular nas ruas enquanto a mãe cata latinhas, forte vínculo entre mãe e filho”. (Relatórios, 2013)

A legislação prevê com clareza a obrigação do Estado e dos responsáveis em garantir o direito à educação, bem como o dever dos profissionais denunciarem qualquer situação de maus-tratos, como apresenta o artigo 56, onde os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicaram ao Conselho Tutelar os casos de: maus-tratos, faltas injustificadas e de evasão escolar e altos níveis de repetência.

A proteção integral de crianças e adolescentes é o modelo do Estatuto da Criança e do Adolescente, atua tanto em moldes preventivos como de intervenção, além de atuar nos direitos já violados. Esse modelo de cunho não apenas protetivo, mas também de intervenção do Estado, no qual - muitas vezes em nome

da proteção - as intervenções não garantem a convivência familiar e comunitária, e a família passa a ser foco dessa interferência.

“No dia 19/02/2013 foi realizada visita à Escola, para tentar entender a trajetória escolar das crianças supracitadas. A diretora informou que a situação é caótica e que vem se arrastando por muito tempo, que ainda frequentam a escola, mas que os meninos vivem pedindo dinheiro, que mentem e são totalmente largados. Inclusive lamentava o prognóstico destas crianças. A diretora se prontificou a testemunhar esta negligência em juízo, pois achava muito desconfortável essa situação.” (Relatórios, 2013)

“Escola relata negligência – Menino com alto índice de ausência às aulas. Na entrevista mãe trouxe documentos, cartão vacina. Pais se apresentam desleixados e sujos, sem renda, demonstram ser negligentes no que se refere à educação dos filhos”. (Relatórios, 2009)

“A negligência é evidenciada pelo fato das crianças pedirem dinheiro na rua e mentir muito, a diretora da escola diz ser descrente ao futuro deles. Já foram realizadas muitas intervenções sem resultado. Caso de muita pobreza, associado ao uso de drogas e álcool. Conselho Tutelar acompanha desde 2006. Precisam de cuidados de saúde com as crianças”. (Relatórios, 2013)

Donzelot (1980) apresenta a passagem do governo das famílias para um governo através da família, desta maneira, o objeto de intervenção e controle é a família feita pelo Estado, com empenho da defesa de seus membros mais frágeis, consentindo, assim, com a intervenção estatal.

Nesta perspectiva, conferimos novamente, nesses relatos, que a situação de pobreza e a carência de condições de sobrevivência geram a exposição das famílias à vulnerabilidade e riscos, desta forma, acontece a intervenção do Estado.

Sposati, 1996, demonstra que a lógica da exclusão, como atributo da pobreza, discriminação, subalternidade, não-equidade, não acessibilidade, tem exposto bilhões de pessoas em todo mundo (p.13).

Não obstante que a negligência seja a modalidade de maior índice nos censos do MCA, percebemos uma ampla imprecisão em descrever e conceituar a negligência por parte dos profissionais que atuam no SGD e aqui, em destaque, nas entidades de acolhimento institucional. Essa dificuldade acarreta muitas situações nas quais a expressão *negligência* é empregada para indicar distintas situações de violação, assim como para descrever os quadros de pobreza.

Faleiros (2006) corrobora que o fenômeno da negligência nem sempre é compreendido em todas as suas formas e extensão; e que é necessário que os

profissionais tenham um entendimento científico e ético sobre o fenômeno da negligência e suas consequências, para um futuro realinhamento de conceituação e sobre o compromisso de sua atuação e a relevância para o desenvolvimento pleno das crianças e adolescentes.

3.4.5.

Grupo 5: discursos potentes dos especialistas

Nesta pesquisa, temos como objetivo identificar definições, conceitos e as alegações do acolhimento por negligência, aqui iremos apresentar e iniciar a análise de trechos de discursos dos técnicos que identificam - nas famílias, na comunidade e no Sistema de Garantias de Direitos - a função de proteger e oferecer serviços que apoiem as famílias na garantia da convivência familiar e comunitária.

Identificamos nesses 100 relatórios alguns discursos que apontam para a responsabilização da família, que divide com a comunidade e com o SGD a responsabilidade de proteger crianças e adolescentes. Não estamos desconsiderando o retraimento das políticas públicas destinadas às crianças, adolescente e suas famílias em situação de vulnerabilidade social, mas refletindo que apesar de conhecer e lidar com a precariedade das políticas públicas e descontinuidades de serviços, os técnicos optaram por realizar esses encaminhamentos e apostar na capacidade das famílias de cuidar de seus filhos (Fonseca, 2006; Rizzini, 2007).

Síntese Caso 1:

A genitora em situação de rua em 2004, sem apoio da família extensa, as crianças estavam em situação de risco e negligenciadas, com roupas sujas e resfriadas. A equipe acompanhou a mãe em sua trajetória em um abrigo para famílias, ela retirou documentos, iniciou tratamento psiquiátrico e trabalha vendendo doces.

Parecer da equipe técnica:

“Em 06/02/2009 a Sra. x informou que está se tratando e que quer levar os filhos com ela para o abrigo onde reside, enquanto estrutura sua vida. Face ao exposto, visualizo a possibilidade de transferência das crianças para junto da genitora ao abrigo de família e a partir de um acompanhamento efetivo da equipe e de que haja um parecer favorável das condições em cuidar dos mesmos, não sendo recorrente em colocá-los novamente em risco e não negligenciar cuidados maternos”. (Relatórios, 2013)

Síntese Caso 2:

Trata-se de grupo de irmãos, os três foram acolhidos por famílias acolhedoras, por decisão conjunta, tomada em estudo de caso entre o Conselho Tutelar, CDS e equipe do hospital.

“A equipe multiprofissional que acompanhava o caso avaliou que a família das crianças não estava comparecendo às consultas médicas, especialmente no caso da mais velha, que tem o vírus HIV e não apresentava um bom desenvolvimento físico e educacional. O menino mais novo estava em pesquisa de sorologia de HIV e apresentava falta de nutrição adequada”. (Relatórios, 2013)

Genitora faz acompanhamento no CAPS AD, a psicóloga envia relatório para apresentar avanços no tratamento. Tem comparecido aos acompanhamentos semanais e trazido comprovantes das consultas médicas, tanto para o tratamento da AIDS, quanto acompanhamento ginecológico.

Parecer da equipe técnica:

“O quadro social deste grupo familiar demonstra que em suas vidas foram historicamente marcados pela pobreza. Apresentam dificuldades pessoais, que são expressões da questão social na qual vivem.”

“O trabalho até aqui desenvolvido alcançou resultados tanto no âmbito social e familiar, quanto no da saúde mental, apesar de ainda não termos chegado à “situação ideal”, dadas as dificuldades inerentes à situação de pobreza.”

“No entanto não temos como negar o esforço da mãe na tentativa de se organizar e esperamos que possamos encontrar uma alternativa para sua situação, visto que já foi penalizada pela questão social, não merecendo em sua “ingenuidade” mental ser punida mais uma vez com a perda dos filhos que tanto ama.” (Relatórios, 2013).

Decidimos terminar esse capítulo com estas duas sínteses desses relatórios, por três motivos. O primeiro pela preocupação em ser honesta com discursos que apresentaram a questão social e a negligência vivida pelas crianças como consequência da desigualdade social. Os relatos não deixaram de nomear a negligência e houve a decisão de proteção pelo acolhimento institucional e em família acolhedora, mas tendo sempre em vista provisoriedade do acolhimento e o investimento na família de origem, para que aconteça a reintegração e não a culpabilização, como vimos em outros relatórios (Volic & Batista, 2005).

O segundo aspecto relevante é o Sistema de Garantias de Direitos acionado para a proteção da criança e no atendimento à família, observando suas potencialidades e o vínculo afetivo de quem comete a negligência com as vítimas da negligência. Esta rede de proteção à família e às crianças, estando articulada, pode efetivamente garantir a convivência familiar e comunitária (Batista, 2012).

E o último está na potência dos discursos. Chamo de potentes as mais diferentes práticas diárias de assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e outros profissionais que trabalham e atuam na interface da proteção de crianças e adolescentes, para produzir relatórios que tenham dados que auxiliem a justiça na decisão do destino de famílias. Interpretar essas relações familiares, os conflitos existentes não somente por uma leitura da ausência, das faltas e da culpabilização (Nascimento, 2001). Nesta direção, tecem um olhar desnaturalizado e crítico no que se refere à urgência de apostar no fortalecimento dos afetos e dos vínculos em direção à garantia de direitos.

Por fim, podemos observar um potencial importante nos relatos de reafirmação de direitos de crianças e adolescentes em diálogo com a garantia dos direitos humanos de todos os integrantes de sua família.

Desse modo, percebemos possibilidades múltiplas nas quais o relato do fenômeno da negligência ficou marcado por significantes alterações na deferência à atitude de culpabilização das famílias, foi possível identificar também que a precariedade das condições materiais da família não funcionou como um vetor para justificar a permanência no acolhimento institucional. O que vimos nos relatos constituiu a presença da constatação da situação de pobreza da família, acompanhada de encaminhamentos para órgãos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos, com o intuito de garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

4 Considerações Finais

Este trabalho foi de grande importância e aprendizado para mim, por ser um tema com o qual estou envolvida profissionalmente desde 1997, com a minha inserção no Projeto Família Acolhedora, no qual o acolhimento por negligência já nos causava muitas indagações. E ainda nos dias de hoje na atuação com famílias que residem em favelas do Rio de Janeiro, que muito se preocupam em reunir condições para cuidar de seus filhos, apesar dos poucos serviços de um Estado que efetivamente não oferece, a contento, acesso a direitos, como educação, saúde, esporte, lazer e segurança.

Esta pesquisa nos trouxe muitas inquietações a respeito do trabalho das equipes técnicas que atuam no SGD, na intervenção e na produção dos relatórios junto à justiça sobre crianças, adolescentes e suas famílias. Constatamos em muitos relatos a desqualificação das famílias. Na sua totalidade, são famílias pobres, além de incidir sobre elas a responsabilização e individualização pelo seu “fracasso”, e com insuficiente análise crítica das engrenagens produtoras de desigualdade e exclusão social.

Os profissionais que operam na mediação do direito à convivência familiar têm o desafio de aditar à sua prática outros olhares para essas famílias e rever esses sujeitos imersos em uma conjuntura de vulnerabilidade social e de atos negligentes como sujeitos que possuem fragilidades, mas ao mesmo tempo têm potencialidades e que necessitam de suporte para estabilizar sua função de autor de cuidados, buscando criar outras formas de apoiar as famílias no cuidado com os filhos, evitando, assim, agir pontualmente nas crises de vulnerabilidades (Rizzini, Rizzini, Naif, Batista, 2005). Mas esse suporte só terá eficácia se o Estado efetivamente garantir esses direitos, a partir da construção e articulação de diversas políticas de educação, saúde, trabalho, moradia e lazer.

Os ordenamentos jurídicos denotam um avanço para a aquisição e legitimação dos direitos humanos. Desde o ano de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente indica a proteção integral através de políticas sociais. Sabemos também que a sua efetivação está sujeita à construção de uma rede de

atendimento, de proteção e garantia de direitos, que envolva o Estado e sociedade civil numa relação complementar. São inegáveis os avanços, mas ainda falta um longo caminho a percorrer (Carvalho, 2006). Apesar da inserção dos direitos humanos infantojuvenis na legislação brasileira, ainda temos um hiato para sua plena efetivação, o que coloca em questão as mudanças expressivas no campo das políticas públicas e na ação exercida pelo Estado perante a sociedade brasileira, frente às necessidades das famílias em situações de afastamento da criança e do adolescente do núcleo familiar. Essas ações devem garantir medidas de apoio para toda a família, buscando assegurar a reintegração desta criança ou adolescente na família de origem ou extensa, ou até mesmo encaminhamento para família substituta.

A família é espaço privilegiado e vital no fortalecimento da humanização e da socialização da criança e do adolescente (Kaloustian & Ferrari, 1994), a fim de garantir o desenvolvimento integral de seus filhos. A legislação brasileira²³ reconhece, do mesmo modo, o Estado e a sociedade como responsáveis nesse processo, por meio do atendimento das particularidades e da garantia da proteção social dos grupos familiares.

Estudos sobre família consideram sua historicidade, ou seja, como surgem as diferentes organizações familiares, as relações de afeto e cuidado, e que estas se transformam de acordo com a dinâmica da sociedade, seus interesses e seu sistema ideológico. Badinter (1985) nos apresenta como a relação afetiva entre mãe e filho não é um sentimento natural e universal, presente em todas as mulheres, e sim uma conquista entre ambos. O cuidado, o amor não são sentimentos naturais, eles são construídos na sociedade.

Sendo assim, ressaltamos que a capacidade protetora da família não está dada de antemão, e que esta depende categoricamente da qualidade de vida e do contexto social, econômico, cultural e psicológico, nos quais estão inseridos os grupos familiares.

A partir desta pesquisa, buscamos introduzir algumas ponderações sobre a questão da negligência, a partir da constatação de ser esta a mais frequente alegação que leva ao acolhimento institucional durante todos os censos realizados

²³ Está previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

pelo MCA, além da dificuldade em sua conceituação. Martins (2006) aponta que mesmo com o rotineiro registro de negligência contra crianças e adolescentes, no campo do sistema de garantias de direitos, nota-se uma grande dificuldade para conceituar a mesma, por parte dos profissionais que atuam na área.

A produção teórica sobre o tema da violência intrafamiliar tem recebido atenção de diversos autores brasileiros (Azevedo, 1998; Deslandes, 1994; Guerra, 1998; Minayo, 2001;), entretanto especificamente a negligência e os desafios de sua conceituação aparecem de forma tímida, como objetos de pesquisas e estudos.

Seguem algumas inquietações e perguntas que se colocam a partir da análise dos relatórios desta pesquisa. Não temos pretensão em trazer argumentos irrefutáveis, ou verdades prontas, mas apontar para a necessidade de realizar pesquisas posteriores, que tenham como proposta conhecer de que forma as famílias que são categorizadas como negligentes percebem essa condição a elas atribuída. Que história de vida essas famílias com crianças acolhidas relatam? O que foi oferecido a essas mães, ou família extensa, que identificam como condições para a reintegração? O que elas definem por negligência? Como se sentem depois de escutar da equipe técnica ou dos operadores da justiça que são negligentes?

A pesquisa realizada com a análise dos relatórios ratifica o que a literatura nos apresenta: negligência se configura como um fenômeno multifatorial, bem como confirma o estudo do IPEA²⁴, que serviu de base para a construção do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006), no qual se registra que as crianças e adolescentes em acolhimento institucional são provenientes de famílias pobres.

Identificamos que os critérios e/ou características que são privilegiados pelos técnicos para considerar a negligência familiar contra crianças e adolescentes são descritivos, com destaque em aspectos físicos Bowlby (1976) aponta para a necessidade de os técnicos não observarem apenas os aspectos, relativos aos cuidados físicos, mas também se preocuparem com dimensão psicológica.

²⁴ IPEA. CONANDA. O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.). Brasília, 2004.

Alguns relatos apontam para a necessidade de incrementar a rede de atendimento e que esta se estenda a toda a sociedade, principalmente serviços especializados a tratamento de dependência química e de tratamentos psiquiátricos. Questões relacionadas às más condições e, em alguns casos, à ausência de moradia também são recorrentes nos relatos analisados.

Os dados da pesquisa nos autorizam a concluir que, no contexto estudado, a caracterização da negligência está diretamente associada à situação de pobreza e às condições precárias de vida, à falta de trabalho, estudos e capacitação profissionalizante das famílias.

Em muitos relatos, identificamos a culpabilização das famílias e a naturalização da negligência como forma de descuido voluntário, desvinculado das condições socioeconômicas das famílias. Também foi identificado nos relatórios o que chamamos de discursos potentes, onde a equipe técnica avalia a negligência para além da mera culpabilização das famílias, ocasionando um questionamento sobre o que é negligência, avaliando com atenção a responsabilização dos pais, assim, trazendo à tona múltiplas visões e outras possibilidades de intervenção, com a preocupação em desnaturalizar a relação por vezes tomada como intrínseca entre pobreza e negligência.

Perante a temática negligência, essa pesquisa procurou mostrar os desafios em sua compreensão e a importância em construir diagnósticos compatíveis com as realidades vivenciadas por essas famílias. Sendo assim, propor ações e políticas públicas que se materializem efetivamente na direção do direito à convivência familiar e comunitária, abdicando do modelo regulador e culpabilizante vivenciado atualmente, em circunstâncias do acolhimento institucional de crianças e de adolescentes.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de instalar procedimentos contínuos junto às equipes técnicas, com discussões e estudos de casos, a fim de fortalecer e compreender as disposições a respeito do padrão de convivência familiar, bem como das relações de vínculos e de consideração do contexto social em que estão inseridos os grupos familiares.

5

Referências Bibliográficas

ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. **Família Redes, Laços e Políticas Públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

ANDERLE, S. M. **Refletindo e ressignificando a família na escola**. Dissertação - Programa de Mestrado em Educação, da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa: 2008.

ARANTES, E. M. M. Polêmicas sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Revista Polêmica**, Rio de Janeiro, v. 12, 2004.

ARANTES, E. M. M.; MOTTA, M. E. S. **A Criança e Seus Direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em Debate**. Rio de Janeiro, PUC-Rio/ FUNABEM, 1991.

ARIES, P. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1978.

ASSIS, S.; SOUZA, E. **Morbidade por Violência em Crianças e Adolescentes no Município de Rio de Janeiro**. *Jornal de Pediatria*, 1995

AYRES, L. S. M. Naturalizando-se a perda do vínculo familiar. In: NASCIMENTO, M. L. (Org.). **Pivetes: a produção de infâncias desiguais**. Niteroi e Rio de Janeiro: Intertexto e Oficina do Autor, 2002, p. 110-127.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. (Orgs). **Crianças Vitimizadas: a síndrome do pequeno poder**. São Paulo, Iglu, 1989.

BADINTER, E. **Um amor conquistado: O mito do amor materno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1985.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2012, n.109, p. 179-199.

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

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BAREMBLITT, G. F. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: Teoria e prática**. Belo Horizonte: Instituto Felix Guattari, 2002.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BOWLBY, J. **Cuidados Maternos e Saúde Mental**. Martins Fontes. São Paulo. 1976

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Código de menores**. Brasília, 1979.

_____. Constituição (1988) **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília, 1990.

_____. Lei n. 4.513, de 01 de dezembro de 1964. **Política nacional de bem-estar do menor**. Brasília, 1964.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**, Brasília, CONANDA, 2006.

_____. Resolução nº 113 do CONANDA. **Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento ao Sistema de Garantia da Criança e do Adolescente**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006.

_____. Resoluções nº105/2005 e 106/2006 do CONANDA. **Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006.

BRITO, L. M. T. **Jovens em Conflito com a Lei**. UERJ, 2000.

BUSSINGER, V. V. **Fundamentos dos direitos humanos**. In **Revista Serviço Social e Sociedade**. Política Social e Direitos, nº 53, São Paulo, Cortez, 1997.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Revista Ser Social**. v. 1, n. 1, 1º. Semestre, Brasília: UNB, 2003.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho, 8ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Família Contemporânea em Debate**. São Paulo, Cortez, 1995.

CASTEL, R. **As armadilhas da exclusão**. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; BELFIORE-WANDELEY, M. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

_____. **As metamorfoses da questão social** - uma crônica do salário. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CENTRO DOM ELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. CENDHEC. **Sistema de Garantia de Direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999.

CHAUÍ, M. **Direitos humanos e educação**. In: Congresso sobre Direitos Humanos Brasília, 8/2006.

COIMBRA, C. M. B. **Guardiães da ordem**: uma viagem pelas práticas psi no Brasil do “milagre”. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1995.

_____. Potentes Misturas, Estranhas poeiras: Desassossegos de uma pesquisa. In: **Pivetes**: A produção de infâncias desiguais. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002

CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência e Saúde Coletiva** 4(1), p.33-52, 1999.

CUNHA, J. R.; BORGES, N. Direitos Humanos, (não) realização do estado de direitos e o problema da exclusão. In: CUNHA, J. R. (Org.). **Direitos Humanos**. Poder Judiciário e sociedade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011

DA MATTA, R. A família como valor: considerações não-familiares sobre a família à brasileira. In: ALMEIDA, A. M. et al. (Orgs.). **Pensando a família no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/UFRRJ, 1987. p.115-36.

DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización Caracas**: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004p. 95-110.

DEL PRIORE. M. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

DESLANDES, S. F, et al. **Caracterização dos casos de violência doméstica contra a mulher atendidos em dois hospitais públicos do Rio de Janeiro**. Cad. Saúde Pública, v. 16 , n.1, jan-mar, Rio de Janeiro, 2000, p. 129-137.

DESLANDES, S. F. **Atenção a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica**: Análise de um Serviço. Cad. Saúde Públ., v. 10, Rio de Janeiro, 1994, p. 177-187.

_____. **Prevenir a violência**: um desafio para profissionais de saúde. Fiocruz/ENSP/Claves, Rio de Janeiro, 1994.

_____. **Humanização dos cuidados em saúde**: conceitos, dilemas e práticas. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2006.

DONZELOT, J. **A Polícia das Famílias**. Paris, Minut, 1986.

DUARTE, R. **Entrevistas em pesquisas qualitativas Educar**, n. 24, Curitiba: Editora UFPR, 2004. p. 213-225.

FACHINETTO, N. J. **Medida protetiva de abrigo**: análise dialética e sua transformação social, 2004.

FALEIROS, V. P; FALEIROS, E. T. S. **Formação de educadores (as)**: subsídios para atuar no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Brasília, DF: MEC/SECAD; Florianópolis: UFSC/SEaD, 2006.

FÁVERO, E. T **Serviço social, práticas judiciárias, poder**: implantação e implementação do serviço social no juizado da infância e juventude de São Paulo. São Paulo: Veras. 2005.

FONSECA, C. “Da família ao parentesco em sociedades complexas”. In: ALTHOFF, R.; ELSÉN, I.; NITSCHKE, R. G. (Orgs.). **Pesquisando a família**: olhares contemporâneos. Florianópolis: Papa-livro editora. 2003.

FONSECA, C. Criança, família e desigualdade social no Brasil. In: RIZZINI, I. (Org.). **A criança no Brasil de hoje: desafios para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1993, p.113-131.

FONSECA, M. T. N. M. Famílias e Políticas Públicas: Subsídios para a Formulação e Gestão das Políticas com e para Famílias. In: **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 1, n. 2, São João del-Rei, dez. 2006.

FONTES, R. Criança. **Revista Presença Pedagógica**, v.11, n.61, p. 03-05, jan./fev. 2005.

FOUCAULT, M. **A Verdade e as formas jurídicas**. Tradução Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais, Rio de Janeiro: NAU, 2003.

_____. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FRANCO, M. L. P. B. **O que é análise de conteúdo**. Cadernos de Psicologia da Educação. São Paulo, PUCSP (7): 1-31, Ago. 1986.

GOLDANI, A. M. **As famílias brasileiras: Mudanças e perspectivas**. Caderno de Pesquisa, n.72, p.7-22, 1994.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. n. 10, v. 2, 2005. p. 357-363.

GOMES, O. **Direito de Família**. São Paulo: Forense, 2008.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In.: DESLANDES, S.F; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. P. 79-108.

GONÇALVES, H. S. **Infância e violência no Brasil**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2003.

_____. Violência contra a criança e o adolescente no Brasil. In: GONÇALVES, H. S.; BRANDÃO, E. P. **Psicologia Jurídica no Brasil**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2004, p.277-307.

GUARESCHI, P. A. Pressupostos psicossociais da exclusão: competitividade e culpabilização. In: SAWAIA, B. (Org.). **As Artimanhas da exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social**, Vozes, 2006.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica: Cartografia do desejo**. Petrópolis, Vozes, 1996.

KALOUSTIAN, S. M. **Família a Base de Tudo**. São Paulo: Cortez, 1996.

KAZDIN, A. E.; WHITLEY, M. K. **Tratamento do stress parental para melhorar a mudança terapêutica entre as crianças encaminhadas para o comportamento agressivo e anti-social**. Centro de Estudos da Criança da Faculdade de Medicina, New Haven, Connecticut, EUA. Universidade de Yale, 2003.

LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LEFAUCHER, N. Maternidade, Família, Estado. In: PERROT, M.; DUBY, G. (Org.:). **História das Mulheres no Ocidente**. Porto: Ed. Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1994.

LOURAU, R. **Análise Institucional e práticas de pesquisa**. Rio de Janeiro, UERJ, 1993.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MARTINS, F. F. S. **Crianças negligenciadas: A face (in)visível da violência familiar**. Dissertação de Mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2006.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1992.

_____. Violência contra criança e adolescentes: questão social, questão de saúde. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.** 2001; 1(2), p. 91-102.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço. Brasília, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes Brasília, Junho de 2009

MIOTO, R. C. T. “Serviço social e Modelos de Intervenção com Famílias”. In: **Seminário Família y Sociedad**: desafios para El trabajo social. Montevideo, 1999, datilo.

_____. A centralidade da família na política de assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, MA, v. 8, n. 1, p. 133-143, jan. 2004.

_____. Perícia social: proposta de um percurso operativo. **Serviço Social & Sociedade**. (Temas sócio-jurídicos). São Paulo, Cortez, v. 22, n. 67, especial, set. 2001, p. 145-158

_____. Trabalho com famílias: um desafio para os Assistentes Sociais. **Revista Textos & Contextos**. v. 3, n. 1, 2003.

MIOTO, R. C. T.; SILVA, M. J.; SILVA, S. M. M. M. A relevância da família no atual contexto das políticas públicas brasileiras: a política de assistência social e a política antidrogas. **Revista de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 11, n. 2, p. 197-220, jul./dez. 2007.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2. ed. 2006.

MIRANDA. P.; ZAMORA, M. H. Direitos fundamentais de crianças e adolescentes em favelas cariocas: Problematizando a produção da negligência. LABORE Laboratório de Estudos Contemporâneos. **Polêm!ca** Revista Eletrônica. UERJ, 2008.

MORAIS, E. P.; EIDT, O. R. Conhecendo para evitar: a negligência nos cuidados de saúde com crianças e adolescentes. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v.20, n. especial. p. 6 -21, Porto Alegre. 1999.

MOREIRA, M. I. C.; SOUZA, S. M. G. Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes do espaço privado á cena pública. **O Social em Questão**: Violência e Garantias de Direitos. Ano XV, n. 28. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012.

MORGADO, R. Família(S): Permanências e mudanças. Os lugares sociais de mulheres e homens. In: **A Questão Social no Novo Milênio**, CES.UC. Coimbra, 2004.

NASCIMENTO, M. L. **Criminalização da pobreza, moralização das famílias, direito à convivência familiar**: aproximações entre proteção e negligência. IV SEMINÁRIO MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Vitória – ES. 19 de Outubro de 2011.

_____. Infância: Discursos de Proteção, Práticas de Exclusão. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, Ano 5, n.2, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2005, p. 51-66.

NASCIMENTO, M. L.; CUNHA, F. L.; VICENTE, L. M. D. A desqualificação da família como prática da criminalização da pobreza. **Psicologia Política**, 14 (7), 2008, p.1-17.

NOGUEIRA, P. L. **O estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Saraiva, 1991.

OLIVEIRA, A. C. **Abuso sexual intrafamiliar de crianças e ruptura do segredo**: consequências para as famílias. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2011.

OLIVEIRA, A. C.; FERNANDES, N. C. B. B. Curso de notificação de maus tratos contra crianças e adolescentes – lançamento municipal do programa estadual unificado de aviso de maus tratos (APOMT). In: OLIVEIRA, A. C.; FERNANDES, N. C. B. B. (Org.). **Violências contra crianças e adolescentes**: redes de proteção e responsabilização. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

ONU. **Relatório sobre o estudo das Nações Unidas sobre a violência contra crianças**. PINHEIRO, P. S. (Org.). [s.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.unviolencestudy.org>>. Acesso em 26 abr. 2015.

PEREIRA, P. P. Mudanças Estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem estar. In: Sales, M. A.; Matos, M. C.; Leal, M. C. (Org.). **Política Social, Família e Juventude**: Uma questão de direitos. São Paulo, Cortez, 2004.

PEREIRA JÚNIOR, A.; BEZERRA, J. L.; HERINGER, R. (Orgs.). **Os impasses da cidadania**: infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASERJ, 1992.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A arte de governar crianças** – A história das Políticas Sociais, da Legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro; Instituto Interamericano Del Niño/Editora Santa Úrsula, 1995.

PRADO, D. **O que é família**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 85.

RIZZINI, Irene. **Acolhendo crianças e adolescentes: Experiências de Promoção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil**, Cortez, 2007.

RIZZINI, Irene.; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. RIZZINI, Irene. (Org.) Crianças e Menores - O Pátrio Poder ao Pátrio Dever: Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, 2004

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, L.; BAPTISTA, R. (Coords.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Cortez – 2006.

RODRIGUES, A. **Psicologia Social**, Petrópolis, Vozes, 1993.

SAMARA, E. M. **A família brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SANTOS, A. R. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SARTI, C. A. **A família como espelho** – um estudo sobre a moral dos pobres. São Paulo, Autores Associados, 1996.

_____. **O reconhecimento do outro: uma busca de diálogo entre Ciências Humanas e Ciências da Saúde**. São Paulo, tese de livre docência, Universidade Federal de São Paulo/Escola Paulista de Medicina, 2003.

SCHWARTZMAN, S. Igreja e o Estado Novo: O Estatuto da Família. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v. 37, Maio, 2008.

SEGATO, R. L. **Las estructuras elementales de la Violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos**. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

STAMM, M; MIOTO, M. **Família e cuidado:** uma leitura para além do óbvio. Ciência, cuidado e saúde. Maringá, v. 2, n.2, p. 161-168, jun./dez. 2003.

SZYMANSKI, H. **A relação Família Escola:** Desafios e Perspectivas. Brasília: Editora Plano. 2001.

_____. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 21, n.71, p. 9-25, set. 2002.

TELES, V. S. **Questão Social:** afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95

VAITSMAN, J. **Flexíveis e plurais:** identidade, casamento e família em circunstâncias pós-modernas. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

VERAS, M. P. B. Exclusão social – um problema de 500 anos; In: SAWAIA, B. (Org.). **As Artimanhas da exclusão:** Análise psicossocial e ética da desigualdade social, Vozes, 2006.

VOLIC, C.; BAPTISTA, M. V. Aproximações ao conceito de negligência. **Revista Serviço e Sociedade**, n. 83, ano XXV, set. 2005.

XAUD, G. M. B. Os desafios da intervenção psicológica na promoção de uma nova cultura de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. In: BRITO, L.M.T. (Ed.), **Temas de Psicologia Jurídica**. Rio de Janeiro. Relume-Dumará, 1999, p. 87-102.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**. Ano II, n. 3. Brasília: ABEPSS, 2001.

ZAMORA, M. H. Adolescentes em conflito com a lei: um breve exame da produção recente em psicologia. **Polêmica**. Revista Eletrônica. 2008.

6 Anexos

6.1. Anexo 1 – Parecer da Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Câmara de Ética em Pesquisa da PUC – Rio

PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA DA PUC-RIO (2014-28)

A Comissão de Ética em Pesquisa da PUC Rio foi constituída como uma Câmara específica do Conselho de Ensino e Pesquisa conforme decisão deste órgão colegiado com atribuição de avaliar projetos de pesquisa do ponto de vista de suas implicações éticas.

Identificação:

Título: "Negligência, Acolhimento Institucional e Direito a Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes" (Departamento de Serviço Social da PUC-Rio)


Autora: Vera Lucia da Costa Correia (Mestranda do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio)

Orientador: Antônio Carlos de Oliveira (Professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio).

Apresentação: A pesquisa apresentada visa analisar lógicas e práticas que fundamentam as alegações de negligência como justificativa para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes como medida de proteção, por agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Estado do Rio de Janeiro. O estudo pretende ter acesso a documentos escritos produzidos por profissionais que serão interpretados segundo a Análise Institucional (Lourau, 1993) e a concepção de modelos de Verdade de Foucault (1996).

Aspectos éticos: O projeto a ser desenvolvido com o uso exclusivo de documentos, está de acordo com os princípios e valores do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da Universidade no que se refere às responsabilidades de seu corpo docente e discente. Ele registra a garantia do sigilo e privacidade dos sujeitos envolvidos na pesquisa. Há necessidade de acrescentar ao trabalho final escrito, as autorizações das instituições que serviram de campo empírico da investigação.

Parecer: Considerando os elementos expostos acima somos de parecer **Favorável** à aprovação do projeto quanto aos princípios e critérios estabelecidos pela Comissão de Ética em Pesquisa da PUC-Rio.


Prof. José Ricardo Bergmann
Presidente do Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2014.

6.2.**Anexo 2 – Autorização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

AUTORIZAÇÃO

Autorizo a Mestranda do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, **Sra. VERA LÚCIA DA COSTA CORREIA**, orientada pelo professor Antônio Carlos de Oliveira, a utilizar os relatórios psicossociais de crianças e adolescentes acolhidos no Estado do Rio de Janeiro, extraídos do Módulo Criança e Adolescente (MCA) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no projeto de pesquisa do curso de mestrado da Pontifícia Universidade Católica do RJ intitulado “Negligência, Acolhimento Institucional e Direito a Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes”.

Ressalvo que a referida documentação foi entregue à citada mestranda com a ocultação dos dados que possam levar à identificação de crianças/adolescentes e suas famílias, como garantia do sigilo e preservação do direito à privacidade, em observância ao artigo 17 da Lei nº. 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2015

Assinatura manuscrita em tinta azul da Daniela Moreira da Rocha Vasconcellos.

DANIELA MOREIRA DA ROCHA VASCONCELLOS
Promotora de Justiça
Subcoordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da
Infância e da Juventude do MPRJ
Gestora do Sistema MCA (Módulo Criança e Adolescente)
Matrícula MPRJ nº. 2.118

6.3.**Anexo 3 – Lei Nº 6937 de 17 de dezembro de 2014****LEI Nº 6937 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2014****ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DO ENVIO DE INFORMAÇÕES REFERENTES À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE ÀS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO FAMILIAR E INSTITUCIONAL, NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.****O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica estabelecida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade, por parte das entidades de acolhimento familiar e institucional, dos Conselhos Tutelares e dos órgãos gestores municipais de Assistência Social, do envio de informações referentes às crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, para o cadastro do Poder Judiciário Estadual e o Cadastro Estadual de Crianças e Adolescentes Acolhido (Módulo Criança e Adolescente - MCA).

§ 1º - As informações serão inseridas, por meio eletrônico, automaticamente, ao ingresso da criança ou adolescente no regime de acolhimento, devendo ser atualizadas, imediatamente, sempre que houver mudança envolvendo a situação da criança ou de sua família, da entidade ou, ainda, for adotada qualquer providência pelos órgãos de proteção.

§ 2º - Fica determinado o envio, aos cadastros mencionados no caput, dos relatórios, de fotos e outros documentos referentes às crianças e adolescentes acolhidos, através de meio eletrônico, possibilitando a agilidade na garantia do direito fundamental da convivência familiar.

Art. 2º - O descumprimento do estabelecido sujeitará o infrator às sanções estabelecidas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2014**LUIZ FERNANDO DE SOUZA****Governador**

Projeto de Lei nº 1297/2012

Autoria dos Deputados: Claise Maria e Sabino

Id: 1776482