



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

MÁRCIA MESQUITA VIEIRA

**A OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE MEDIDAS PROTETIVAS
A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ACOLHIMENTO
INSTITUCIONAL NA COMARCA DE PALMAS/TOCANTINS**

PALMAS/TO

2016

MÁRCIA MESQUITA VIEIRA

**A OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE MEDIDAS PROTETIVAS
A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ACOLHIMENTO
INSTITUCIONAL NA COMARCA DE PALMAS/TOCANTINS**

Relatório Técnico apresentado como requisito para o curso de pós-graduação *stricto sensu* em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, na linha de Pesquisa Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. M.Sc. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro

PALMAS/TO

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins
Campus Universitário de Palmas

V657o Vieira, Márcia Mesquita.

A operacionalização dos procedimentos de medidas protetivas a crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional na comarca de Palmas/Tocantins / Márcia Mesquita Vieira. - Palmas, 2016.

117f.

Trabalho de conclusão de Mestrado (relatório técnico) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, 2016.

Orientador: Prof. M.Sc. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro.

1. Criança e Adolescente. 2. Acolhimento institucional. 3. Sistema de garantia de fontes. I. Castro, Gustavo Paschoal Teixeira de II. Universidade Federal do Tocantins. III. Título.

CDD: 342.81085

Bibliotecário: Marcos Maia
CRB2: 1.445

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

MÁRCIA MESQUITA VIEIRA

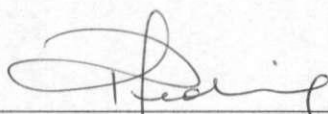
**A OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE MEDIDAS PROTETIVAS
A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ACOLHIMENTO
INSTITUCIONAL NA COMARCA DE PALMAS/TOCANTINS**

Relatório Técnico apresentado como requisito para o curso de pós-graduação *stricto sensu* em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, na linha de Pesquisa Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos.

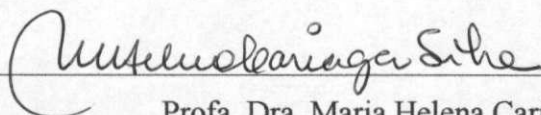
Orientador: Prof. M.Sc. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro

Aprovado em 26 de janeiro de 2016.

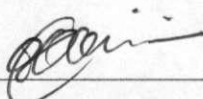
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Patrícia Medina
Universidade Federal do Tocantins – Membro interno



Prof. Dra. Maria Helena Cariaga Silva
Universidade Federal do Tocantins – Membro externo



Prof. M.Sc. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro
Universidade Federal do Tocantins – Orientador

A Deus, pela vida e pelas oportunidades até aqui proporcionadas, assim como a mim mesma, pela crença de que esse sonho seria um dia alcançável.

Ao meu esposo e ao meu filho, pelo amor incondicional, pelo apoio, pela compreensão, pela paciência e, acima de tudo, pelo freio nas horas necessárias. Vocês me completam das formas mais intensas e sei que abriram mão de muitas coisas para me apoiar, mesmo que isso significasse uma ausência. Não tenho palavras para expressar essa cumplicidade e respeito. Amo!

Aos meus pais, pelo exemplo de vida sempre. Eles que, no decorrer desse curso, adoeceram gravemente, levando toda a família a resignificar os valores mais essenciais. Essa vivência me atribuiu um outro olhar para este trabalho, afinal, uma coisa é você saber sobre um assunto e outra coisa bem diferente é vivê-lo. Me dei conta de que imputar soluções “ideais”, calcadas no propósito de retirar dois idosos de seu lar, de suas referências, de tudo que consideram como suas coisas, sob o julgo de protegê-los do risco, e levá-los para lugares desconhecidos e despidos de significados pessoais é tão perverso quanto o acolhimento institucional de uma criança ou adolescente. Afinal, isso é melhor para quem? Compreendi imensamente a pressa deles em concluir os atendimentos necessários, para voltarem ao seu lugar seguro, sua casa. Vi que visitas não são como convivências, então, apesar de juntos, estávamos distanciados pela ausência do cotidiano, logo, tudo era provisório. Estávamos todos aguardando o momento de voltarmos ao real, ao sólido, ao permanente, ao seguro, ao lar. Estas, entre tantas outras coisas, me fizeram pensar sobre minha prática profissional: o que estamos fazendo? Como estamos fazendo isso? Por que não estamos vendo? Por que não estamos fazendo? A busca destas respostas estão a me movimentar...

À minha família extensa, que é de fato extensa porque reúne pessoas com laços consanguíneos, de afinidades e de afetividades, obrigada pelo carinho, pela tolerância e, em especial, pela torcida. Manos e mana, amigas-irmãs, cunhadas e cunhado, sobrinhos e sobrinhas, afilhadinhas do coração, primos e primas, tios e tias, agregados em geral... todas as ausências devem ser desculpadas, porque o final da corrida chegou e valeu muito a pena!

Aos meus colegas de trabalho do Serviço Psicossocial Forense, com quem passo a maior parte do tempo e que estão comigo no riso e no choro, no silêncio e na tagarelisse, sempre me amando e respeitando, até que um infortúnio nos separe, amém! Agradeço de forma especial todas as contribuições com este trabalho, que todas carinhosamente abraçaram e depositaram seus “pitacos”, seja na leitura dos desenhos do papel de pão, na coleta de dados, na busca de referências, no debate da interpretação dos dados, na correção de grafia... enfim, o trabalho é nosso!

Aos meus colegas de trabalho do CEULP, cujas contribuições são cotidianas e de alta qualidade. Aquela instituição é uma escolha pessoal para mim, porque representa um espaço de renovação, de retroalimentação e de aperfeiçoamento.

Aos meus alunos e alunas, pela compreensão, pela parceria, pela confiança e acima de tudo pela credibilidade.

Às colegas do SGD em Palmas, pelo diálogo e pelo conflito, afinal as contradições são essenciais ao crescimento. Estudar nossas práticas foi um privilégio, pois pude ver o quanto avançamos, mas, especialmente, esse enorme horizonte que ainda temos a trilhar juntas! É um mar de desafios, mas, mais longe já estivemos!

Aos colegas de curso, pela oportunidade de conhecê-los, de aprender muito nessa diversidade de experiências e saberes. Muitas amizades verdadeiras foram construídas, muitas referências profissionais foram estabelecidas e, principalmente, muitas risadas foram dadas com leveza. Essa turma é 10!

De forma especial, preciso agradecer às minhas cutículas: Esffânia e Sinara. Vocês duas são vip's e muito me ajudaram a compreender o juridiquês do ambiente. Também quero dar destaque aos vínculos com o mais que colega, Cledson, que confiou na minha visão das coisas desde o princípio, discutindo, fomentando o diálogo e resignificando nossos conhecimentos e práticas em uma postura horizontalizada. Trouxe-me uma visão nova da magistratura e das possibilidades profissionais quando se têm colegas competentes.

Ao curso de mestrado, pela oportunidade única. Aos dirigentes (da ESMAT e da UFT), por direcionarem todo esforço em nos proporcionar o melhor e os melhores. Aos docentes, por todo conhecimento agregado. À secretária Marcela, por sua dedicação e presteza, mesmo nos momentos mais desafiadores.

À banca avaliadora, pelas contribuições valiosíssimas e pela generosidade em tentar dar um rumo a um trem desgovernado (essa é a definição do meu trabalho na qualificação). Maria Helena Cariaga, muita honra em tê-la nesse processo, pois você é uma das maiores referências da área no Tocantins, sem sombra de dúvidas. Patrícia Medina, sem palavras para seu saber, fazer e viver. És indescritível e agradeço pela oportunidade de estar à sua sombra. Jaci Augusta, essa adoção tardia foi fruto de afinidades, então, agradeço pela parceria.

Ao meu orientador, Gustavo, que merece todas as reverências. Você é uma benção na minha vida! Um colega de trabalho, um parceiro de desafios, um companheiro de luta, um ombro amigo, um professor, um orgulho, etc. Nossos vínculos estão para além da relação orientador/aluna, pois você me proporciona uma formação para a vida. Obrigada por me

acolher, me aceitar com todas as ansiedades e turbilhões, por acalmar o meu choro e compartilhar o meu riso. Sem você nada disso estaria acontecendo!

Por fim, e de forma mais do que especial, agradeço às crianças e aos adolescentes acolhidos, por me emprestarem suas histórias de vida, para que eu pudesse redesenhar a minha!

VIEIRA, Márcia Mesquita. **A operacionalização dos procedimentos de medidas protetivas a crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional na comarca de Palmas/Tocantins**. 2016. 117 p. Relatório Técnico (Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – MPIPJDH), Universidade Federal do Tocantins. Palmas/TO, 2016.

RESUMO

O presente relatório técnico de pesquisa versa sobre a temática de proteção integral as crianças e adolescentes no sistema de justiça, na perspectiva dos Direitos Humanos, mais especificamente, acerca da operacionalização dos procedimentos da medida de proteção de acolhimento institucional. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representa um marco regulatório na luta pelo reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, sendo sua materialidade ancorada nos princípios e nas diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O Estatuto foi revisado e modificado nas partes relativas à proteção de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos ou em risco, resultando no advento da Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009, denominada Lei da Convivência Familiar e Comunitária (LCFC), que buscou aprimorar as garantias já preconizadas nas legislações anteriores. Em especial, o instituto jurídico do acolhimento foi resignificado e sua operacionalização redirecionada, na perspectiva de atribuir maior efetividade na execução, tendo sido priorizados cinco eixos de reestruturação, sendo a formação de processos judiciais para cada criança acolhida; definição e orientação dos mecanismos de aplicação e revisão periódica da medida protetiva; responsabilidade solidária com formação e qualificação dos profissionais do sistema; fiscalização da execução dos serviços e atendimentos; e prestação de informações ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As mudanças preconizadas foram startadas há mais de seis anos, mas na Comarca de Palmas/TO ainda encontram-se invisíveis do ponto de vista empírico, fundamentando a relevância de um estudo sistematizado para conhecimento das questões intrínsecas a tal panorama. Assim, foi realizada a pesquisa documental, junto ao Juizado da Infância e Juventude, por meio de instrumentais específicos de coletas de dados, sendo um para cada eixo de operacionalização. Foram analisados os documentos produzidos no ano de 2015, por representar os procedimentos usuais na atualidade, tendo sido incluídos 16 processos de acolhimento, 36 registros de audiências concentradas, 01 relatório de inspeção em instituição de acolhimento, bem como os registros do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), sendo 17 cadastros de acolhidos, 17 guias de acolhimento, 36 guias de desligamento e 04 cadastros de instituições. Registra-se a inexistência do plano de capacitação e formação continuada, portanto a análise desse eixo se deu somente no campo teórico-normativo. Para os documentos referentes aos demais eixos foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, a partir de duas categorias de análise, sendo a contradição e a historicidade. Foram identificadas as dificuldades do SGD em superar práticas isoladas e assistencialistas, demonstrando um quadro contraditório de violação e proteção no curso dos atendimentos. Identificaram-se alguns esforços pontuais de resignificação dos procedimentos, mais especificamente na estruturação dos processos judiciais de medida de proteção, na realização das audiências concentradas e no lançamento de dados no CNCA, porém foram evidenciados o distanciamento da realidade das instituições e a ausência de capacitação e formação continuada, o que por certo fragiliza as possibilidades de superação da alienação e do conhecimento fragmentado, impactando diretamente na qualidade dos serviços.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Acolhimento institucional. Procedimentos Operacionais. Sistema de Garantia de Direitos.

VIEIRA, Márcia Mesquita. **The operational procedures for protective measures at children and teenagers in institutional care situation in the region of Palmas / Tocantins.** 2016. 117 p. Master Thesis (Professional Master and Interdisciplinary Constitutional Provision and Human Rights -PMICPHR), Federal University of Tocantins. Palmas / TO, 2016.

ABSTRACT

The present technical research report deals with the theme of full protection of children and adolescents in the justice system, from the perspective of Human Rights, more specifically, about the operational procedures of institutional care protection measure. In Brazil, the Federal Constitution of 1988 represents a regulatory framework in the fight for the recognition of children and adolescents as subjects of rights, with its materiality anchored in the principles and guidelines the Statute for Children and Adolescents (SCA), specific legislation of attention to this population. The statute was revised and specially modified in the parts relating to the protection of children and adolescents in situations of violation of rights or at risk, resulting in the enactment of Law No. 12,010, of August 3, 2009, called Law of Family Living and Communitarian (LFLC), which sought to improve the guarantees already recommended in previous legislation. In particular, the legal institution of the host was reinterpreted and its operation was redirected with a view to give greater effectiveness in running and five areas of restructuring were prioritized, and the formation of lawsuits for each child received; definition and guidance of enforcement mechanisms and periodic review of the protective measure; joint liability with training and qualification of system professionals; monitor the implementation of services and amenities; and reporting to the National Council of Justice (NCJ). The recommended changes have been established for over six years, but in Palmas / TO judicial district they are still invisible from the empirical point of view, basing the relevance of a systematic study to know the intrinsic issues to such a scenario. Thus the documentary research was carried out by the Court of Childhood and Youth, through specific instruments for data collection, one for each axis of operationalization. Documents produced in 2015 were analyzed to represent the usual procedures nowadays and included 16 host processes, 36 records of concentrated audience, 01 inspection at the host institution report and the records of the National Children Register Received (NCRR), 17 entries received from 17 guides the host, 36 guides and 04 entries shutdown institutions. The lack of training and continuing education plan, so the analysis of this axis is given only in the theoretical and normative field is recorded. For the documents related to other axes the content analysis technique was used, from two categories of analysis, the contradiction and historicity. Difficulties in overcoming the SGD isolated and welfare practices were identified, demonstrating a contradictory picture of violation and protection in the course of the visits. Some specific efforts to reframe the procedures were identified, More specifically in the structuring of lawsuits protection measure, in conducting the hearings and concentrated in data entry in NCRR, but distancing from reality institutions were highlighted together with the lack of training and continuing education that certainly weakens the possibilities of overcoming the alienation and fragmented knowledge, directly impacting the quality of services.

Keywords: Child and adolescent. Institutional care. Operating procedures. Rights Assurance System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quadro demonstrativo dos cinco eixos de estruturação dos procedimentos de acolhimento institucional de crianças e adolescentes a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009.....	25
Figura 2 – Fluxo acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes realizados em Palmas/TO até o ano de 2009.....	28
Figura 3 – Fluxo de entrada de crianças e adolescentes no sistema de acolhimento em procedimento comum a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009.....	31
Figura 4 – Fluxo de entrada de crianças e adolescentes no sistema de acolhimento em procedimento de emergência a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009.....	32
Figura 5 – Fluxo geral de acolhimentos de crianças e adolescentes em procedimento comum a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009.....	48
Figura 6 – Fluxo geral de acolhimentos de crianças e adolescentes em procedimento de emergência a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009.....	49
Figura 7 – Quadro da linha do tempo do acolhimento de crianças e adolescentes a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009....	52

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Situação escolar dos acolhidos.....	55
Gráfico 2 – Situação de saúde dos acolhidos.....	56
Gráfico 3 – Vínculos familiares.....	577
Gráfico 4 – Desfechos sobre o desligamento.....	599
Gráfico 5 – Reinserção familiar.....	60
Gráfico 6 – Situação jurídica do poder familiar.....	60
Gráfico 7 – Participação do SGD.....	622
Gráfico 8 – Campos do formulário.....	76
Gráfico 9 – Identificação dos pais.....	78
Gráfico 10 – Meios de localização da família.....	799
Gráfico 11 – Grupo familiar/irmãos.....	799
Gráfico 12 – Informações familiares.....	811
Gráfico 13 – Perfil das instituições.....	822
Gráfico 14 – Perfil de atendimento.....	833
Gráfico 15 – Revisões de medida.....	84
Gráfico 16 – Situação de destituição de poder familiar.....	855

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAAE – Certificado de Apresentação e Apreciação Ética
CEP – Código de Endereçamento Postal
CEULP – Centro Universitário Luterano de Palmas
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNA – Cadastro Nacional de Adoção
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNCA – Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEP – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ESMAT – Escola Superior da Magistratura Tocantinense
Fiocruz – Fundação Osvaldo Cruz
HIV – *Human Immunodeficiency Virus*
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LCFC – Lei da Convivência Familiar e Comunitária
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONG – Organização não Governamental
PIA – Plano Individual de Atendimento
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TO – Tocantins
UFT – Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 PERCURSO METODOLÓGICO	16
3 OS CINCO EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NA ATUALIDADE.....	22
3.1 PROCESSOS JUDICIAIS DE MEDIDA DE PROTEÇÃO.....	26
3.1.1 Entrada das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento	29
3.1.1.1 Decisão de acolher.....	29
3.1.1.2. Instrução processual	35
3.1.2 Permanência da criança e do adolescente na instituição de acolhimento.....	39
3.1.3 Desfechos das intervenções para as crianças e adolescentes acolhidos.....	44
3.2 AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS – A REVISÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS ...	50
3.2.1 Fase preparatória das audiências concentradas.....	53
3.2.2 Fase de realização das audiências concentradas	58
3.2.3 Fase de registro das audiências concentradas.....	61
3.3 FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ATUANTES NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	633
3.4 INSPEÇÕES PERIÓDICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO	688
3.5 CADASTROS DO CNJ – BANCO DE DADOS NACIONAL DO CNCA.....	744
3.5.1 Cadastro dos Acolhidos.....	766
3.5.2 Guias de acolhimento	77
3.5.3 Guias de desligamento.....	80
3.5.4 Cadastro das instituições de acolhimento.....	81
3.5.5 Cadastro das audiências concentradas.....	83
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E QUESTÕES PARA DEBATE	86
REFERÊNCIAS.....	92
APÊNDICES	98
ANEXOS.....	109

1 INTRODUÇÃO

Questões que versam sobre a atenção aos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil têm sido cada vez mais discutidas no âmbito da sociedade e, de forma especial, na comunidade científica. A história brasileira é marcada por uma busca paulatina pela visualização real da situação da infância no Brasil, que movimenta diversas iniciativas de desvelamento dessa expressão da questão social.

Os dilemas estão presentes nos contextos e vivenciados por essa parcela da sociedade, especialmente no que se refere ao entrelaçamento com a questão do direito, tanto quando a criança ou adolescente é agente violador, quanto quando ele tem seus direitos violados.

A partir desse foco, faz-se necessário compreender que as violações aos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil e suas multifacetadas manifestações têm levado a atendimentos exaustivos e contínuos para seu enfrentamento, sendo pauta cotidiana do sistema de justiça. Portanto, são assuntos amplos e carregados de elementos estruturais e conjunturais que carecem de atenção.

Está imbricada nesse contexto a amplitude do que compõe os direitos das crianças e adolescentes, assim como a atuação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), *locus* privilegiado de atuação da justiça da infância, sendo nessa seara a delimitação do presente trabalho, mais especificamente, no estudo da prestação jurisdicional, no âmbito das questões afetas à execução da medida de proteção de acolhimento institucional. Para tanto, algumas questões introdutórias são necessárias, para o entendimento do que compõe tal instituto jurídico.

A família é lugar inicial e essencial para o desenvolvimento de todo ser humano, independentemente de sua organização, formação ou configuração. E um dos vieses mais contemplados nos aparatos normativos de proteção à infância são o direito à convivência familiar e comunitária e a centralidade da família nessa função protetiva.

Apesar de tais direcionamentos ditos como ideais, há de se considerar que as relações familiares comumente não ocorrem dessa forma, diferente do preconizado, seja por motivos externos ou internos, levando a situações em que o lar não representa um lugar seguro para as crianças e os adolescentes. E quando o *locus* da violência está no próprio ambiente familiar e as crianças e adolescentes estão vivenciando riscos reais à integridade e à vida, há necessidade de rompimento dos vínculos familiares temporariamente, para que aconteçam as intervenções especializadas, no sentido de cessar as violações. Assim, crianças e adolescentes nessa situação são encaminhadas para as instituições de acolhimento.

A partir do momento em que crianças e adolescentes são retiradas do lar e da responsabilidade de sua família de origem, passam a estar sob guarda legal do gestor da instituição de acolhimento e sob tutela jurídica do poder judiciário, exercida pelo representante da unidade de justiça da infância, que passa a capitanear os atos jurídicos que tal movimento desencadeia, inclusive deliberando sobre o destino de vida dessas famílias. Assim se estrutura o sistema de acolhimento institucional, em um elo sequencial e contínuo de atuação de diversos segmentos, de instituições e serviços, todos atuando sob orientação e fiscalização dos Juizados da Infância e Juventude.

As instituições envolvidas possuem papéis diferenciados, práticas normatizadas e aparatos legais norteadores, que convergem entre si, para a efetivação dos princípios e das diretrizes da legislação específica sobre a matéria, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse Estatuto recentemente passou por uma profunda revisão, em especial no que tange as medidas de proteção, o que resultou na promulgação da Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009, chamada de Lei da Convivência Familiar e Comunitária (LCFC).

No bojo das revisões procedidas, amplia-se o papel jurisdicional da justiça da infância, atribuindo-lhe as obrigações de conduzir as ações desse sistema complexo, por meio do tensionamento da rede de serviços de políticas públicas, que deve se dar por meio de cinco eixos específicos. Esses eixos são: formação de processos judiciais para cada criança acolhida; definição e orientação dos mecanismos de aplicação e revisão periódica da medida protetiva; responsabilidade solidária com formação e qualificação dos profissionais do sistema; fiscalização da execução dos serviços e atendimentos; e prestação de informações ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Para materialização dos pressupostos anunciados na legislação, alguns procedimentos devem ser implementados, como instituição de processos judiciais de medida de proteção; realização das audiências concentradas; contribuição com o plano de formação continuada dos profissionais envolvidos; realização de inspeções periódicas nas instituições de acolhimento e registros no banco de dados do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA).

A operacionalização desse rol de procedimentos pretende melhorar as sistemáticas relativas às medidas de proteção a crianças e adolescentes em situação de violação de direitos. Em outras palavras, propõe o aperfeiçoamento da jurisdição atribuindo responsabilidades à justiça da infância, para mitigar e até mesmo cessar os ciclos violadores, a partir de intervenções integradas e resolutivas, promovendo a efetivação dos direitos humanos e fundamentais desse segmento da sociedade.

Os dez anos de atuação profissional como assistente social no Serviço Psicossocial Forense, especificamente na área da proteção, geraram nesta pesquisadora a acumulação de expectativas em relação a uma maior atenção dos instrumentos normativos quanto à política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violação de direitos. A necessidade de regulação e profissionalização dos serviços nessa área remete a uma luta histórica do Serviço Social contra o assistencialismo, a benesse e o viés caritativo da assistência social, inclusive em relação às questões da infância e da juventude.

A revisão legal trouxe a perspectiva de condução dos serviços, iluminada por referenciais sociojurídicos importantes, que parecem ter sido espelhados e elaborados a partir dos fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos que norteiam os movimentos sociais pró-infância no Brasil. Por essas razões, adquiriu um sentido diferenciado para os profissionais inseridos no SGD, significado esse que está para além de um formalismo pragmático, mas que representa um passo importante na consolidação de políticas públicas tão desejadas.

O que ocorre é que estudos preliminares e vivências práticas no Juizado da Infância e Juventude de Palmas/TO levaram à identificação de que a evolução pronunciada caminha a passos curtos, no que se refere ao sistema de acolhimento institucional, já que, de forma geral, não há mudanças perceptíveis nos atendimentos empreendidos pela rede. Isso mantém as fragmentações na garantia dos direitos humanos das crianças e adolescentes atendidos.

Em razão dessa percepção empírica existir é que se tornou essencial a sistematização de procedimentos científicos para o desvelamento dos pormenores reais desse aspecto da prestação jurisdicional. Essa sistematização é o melhor caminho para a visualização das tramas, dos entrelaces, das particularidades e dos estrangulamentos existentes, que resultam nas práticas e ações cotidianas dos integrantes do SGD, em relação aos casos de acolhimento institucional.

Para essa empreitada, alguns questionamentos foram suscitados: como os novos direcionamentos legais são operacionalizados na Comarca de Palmas/TO? Eles estão estruturados de forma que cumpram sua função de proteção e restituição de direitos violados?

Para inquietudes tão amplas, algumas outras perguntas surgiram: quais são os atos processuais adotados pelos atores do SGD para assegurar condições de resolução das situações geradoras do acolhimento? As revisões periódicas ocorrem no tempo e nas condições necessárias? A rede de atendimento proporciona a materialização das políticas públicas necessárias aos casos em tela? Quais contribuições são ofertadas pelo Poder Judiciário, para capacitação e formação continuada dos profissionais do sistema? Quais

mecanismos de fiscalização são usados para aferir as condições de funcionamento das instituições de acolhimento? Como é realizado o cadastro das informações no sistema de banco de dados do CNJ? Como o controle externo do CNJ tem contribuído para a visualização da situação real dos acolhimentos em âmbito local?

Diante de todas essas indagações, surgiu a proposta de pesquisar como o exercício de jurisdição está ocorrendo, no âmbito do Juizado da Infância e Juventude de Palmas/TO, mais especificamente em relação aos cinco eixos procedimentais do acolhimento institucional.

Para o alcance do objetivo superior proposto, alguns específicos precisaram ser traçados. Assim, buscou-se examinar os elementos processuais das medidas de proteção de acolhimento institucional; detalhar os registros de realização das audiências concentradas de revisão de medidas protetivas de acolhimento institucional; identificar a contribuição do Poder Judiciário com o plano de formação continuada dos profissionais envolvidos na execução do acolhimento institucional; especificar os mecanismos de inspeção nas instituições de acolhimento; detalhar os registros da prestação de informações no CNCA; e, por fim, relacionar as orientações técnico-legais pertinentes à execução da medida protetiva de acolhimento institucional, com as práticas empreendidas, no sentido de produzir uma análise técnica fundamentada.

A intenção foi reunir os dados, tornando-os informações com condições materiais de contribuição ao aperfeiçoamento do exercício da jurisdição, no que se refere ao acolhimento institucional na Comarca de Palmas/TO, quiçá no Estado do Tocantins, e que assim possa haver a produção de uma justiça mais próxima à realidade dos sujeitos envolvidos.

Como resultado de tais proposituras, apresenta-se este relatório técnico, que além da presente introdução, contém o percurso metodológico utilizado na execução da pesquisa, os resultados e discussões oriundas dos dados coletados, as considerações finais e questões para o debate, além dos elementos pós textuais necessários a melhor compreensão das questões postas.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Para consecução dos objetivos listados, foi elaborado um projeto de pesquisa, que contou com a anuência da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, bem como da Diretoria do Foro da Comarca de Palmas/TO. O projeto é vinculado à Universidade Federal do Tocantins (UFT) e deveria ter sido submetido à instância de análise ética da própria instituição, porém o comitê local encontrava-se suspenso à época.

O protocolo foi encaminhado à Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), que direcionou a tramitação para o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário Luterano de Palmas/TO (CEULP), obtendo o Certificado de Apresentação e Apreciação Ética (CAAE) n. 50045415.9.0000.5516, tendo sido aprovado.

O percurso metodológico acolheu dois métodos científicos trabalhados conjuntamente, sendo eles o dialético e o comparativo. Isso se deu porque a intenção foi estabelecer uma análise dialética das contradições postas na implementação de uma política pública, relacionando-a com as condições sócio-históricas fundantes de sua estruturação. Do mesmo modo, estabeleceram-se dois parâmetros de referência para comparação, sendo as práticas empreendidas cotidianamente e os direcionamentos normativos para a execução do acolhimento institucional.

Essa delimitação ocorreu levando em conta que o método não é um conjunto de regras formais, aplicadas a um objeto que foi recortado para uma determinada investigação, nem tampouco a partir da escolha intencional da pesquisadora, simplesmente para enquadrar seu objeto de investigação. Foi considerada a concepção Marxiana, de que a estrutura e a dinâmica do objeto são os condutores dos procedimentos, por isso, implica uma visão de mundo da pesquisadora, refletindo uma perspectiva pessoal e sua relação com o objeto, para extrair dele múltiplas determinações (NETTO, 2011).

O processo de pesquisa seguiu três passos para o conhecimento do objeto de estudo: conhecimento, reflexão e proposição de mudanças. O conhecimento aconteceu como etapa inicial, em que se buscou a singularidade do fenômeno, suas características, suas manifestações e seu significado social. A reflexão se colocou como uma dimensão abstrata, em que foram estabelecidas as relações sócio-históricas e as contradições que se apresentaram ao contexto estudado, e isso se deu por meio de análise e reflexão intelectual sobre os fundamentos teóricos, textos e dados encontrados. Por fim, foram estabelecidos os aspectos essenciais de mudança, seus fundamentos, o conteúdo e a forma, ou seja, apresentadas as razões para modificar a realidade concreta. Esse processo ocorreu a partir da comparação

entre o real (praticado) e o ideal (posto pelas normativas), que demonstrou o ponto de partida das modificações necessárias (TRIVIÑOS, 1987).

Foram utilizadas duas categorias sociais de análise, a contradição e a historicidade.

A contradição deve ser entendida como inerente aos processos sociais, visto que os fenômenos estão em um constante movimento de negar-se um ao outro, caracterizando-os como provisórios e superáveis. Também chamada de dialética dos contrários, a categoria contradição tem a função de captar a dinâmica social no movimento histórico, preservando seu caráter de inacabamento e dualidade. A contradição pode estar no plano aparente ou apresentar-se de forma mais subliminar, porém sempre perceptível, como, por exemplo, no caso das políticas sociais, em que no plano legal têm-se assegurados direitos de cidadania em caráter universal, mas no plano concreto esses direitos são fragmentados, esvaziados e em muitas vezes inexistentes, revelando, assim, a contradição entre o discurso e a prática (LIMA, 2012).

No presente trabalho, em relação à categoria contradição, buscou-se evidenciar a dualidade entre violação e proteção; os direitos que são violados para efetivação de outros direitos; o sopesamento de qual direito priorizar; e o paralelo entre a restituição de direitos e a ineficiência das políticas públicas.

A historicidade é outra categoria imbricada aos fenômenos sociais, visto que nenhum processo está imune aos pressupostos do passado, à estrutura do presente e aos rebatimentos no futuro. A processualidade é uma característica dessa categoria, que prima pela compreensão da dinâmica social, a partir da gênese das coisas e sua influência no tempo presente. E isso só é possível conhecendo a história, para além de episódios cronológicos, mas considerando os fatos gerados pela interação entre os sujeitos, as comunidades e as instituições (PRATES, 2003).

Na categoria historicidade, buscou-se demonstrar a tratativa dada às crianças e aos adolescentes ao longo da história da sociedade brasileira; os aspectos superados e as práticas que se mantêm nos atendimentos; as manifestações de resistências às mudanças trazidas pela nova regulamentação; e a utilização do senso comum e da filosofia assistencialista no trato com as questões da infância.

O alcance dessa subjetivação demandou a realização de uma pesquisa de natureza qualitativa, no intuito de aprofundar questões não quantificáveis, mas subjetivas e diversas inerentes ao contexto da pesquisa. Apesar desse viés, surgiu também a necessidade de utilização de algumas variáveis quantitativas, como forma de identificação das práticas comuns e usuais na operacionalização dos procedimentos estudados.

Adotou-se uma postura racional e intuitiva para melhor compreensão dos fenômenos, sendo, para tanto, descartada a prática tradicional de testagem de hipóteses, a fim de potencializar a capacidade de apreensão (VIEIRA, 2010).

O objetivo metodológico foi descritivo, a partir de perguntas norteadoras formuladas na problemática, pois a pretensão centrou-se em olhar para os fatos, registrá-los, categorizá-los, analisá-los e interpretá-los, sem interferir neles no curso da pesquisa. Tal posicionamento não deve ser entendido como neutralidade, mas caracteriza-se como opção metodológica, na qual há uma relação entre pesquisadora e objeto, que por certo resultou em conhecimentos capazes de contribuir com os desfechos esperados (NETTO, 2011).

Com relação ao procedimento metodológico, caracteriza-se como pesquisa documental, já que a fonte dos dados foram os documentos produzidos pela justiça da infância, no curso da operacionalização das medidas protetivas de acolhimento institucional. Dessa forma, tornou-se possível a visualização dos procedimentos empreendidos pelos diversos atores do SGD, nas diversas etapas relativas aos cinco eixos, no atendimento às crianças e aos adolescentes envolvidos.

O procedimento de revisão bibliográfica também foi utilizado, com vistas a subsidiar a compreensão e a análise dos dados, a partir de referenciais consolidados e já publicados sobre o assunto em tela. Ressalta-se que, para a consecução dos dois procedimentos, foi bastante explorada a técnica de leitura.

Foram definidos como objeto de estudo os documentos referentes à operacionalização dos acolhimentos institucionais, relativos aos cinco eixos estudados, sendo: os processos judiciais de acolhimento institucional; as atas de audiências concentradas de revisão de medidas; o plano de capacitação e formação continuada dos profissionais; os relatórios de inspeção nas instituições de acolhimento; e os registros do banco de dados do CNCA.

Como o objetivo primário da pesquisa versava sobre a operacionalização dos procedimentos após a última alteração normativa, foi adotada a estratégia de seleção de amostra intencional. Assim, foram selecionados os documentos mais recentes em tramitação e em uso pelos operadores do sistema de acolhimento institucional, ou seja, produzidos no ano de 2015, visto que refletem os procedimentos usuais praticados na atualidade, portanto, sob a regência da nova lei.

A seleção dos documentos guardou alguns critérios diferentes, conforme exposto a seguir.

- Foram analisados os documentos dos processos judiciais de acolhimento institucional de crianças e adolescentes acolhidos, que no período delimitado somaram 17 casos,

porém foi identificada a formalização de um único processo para duas irmãs, resultando, então, no estudo de 16 (dezesesseis) processos.

- Relativo às atas de audiências concentradas, foram analisados os 36 documentos referentes ao evento ocorrido em outubro de 2015, que dizem respeito a todas as crianças em situação de acolhimento na ocasião, independentemente do tempo em que foram acolhidas.
- Quanto ao plano de capacitação e formação continuada, deveria ter sido analisado o mais recentemente elaborado. Ocorre que, conforme informações dos responsáveis pela guarda de documentos do Juizado, não existe registro formal de tal elaboração. Estes declararam a inexistência de documentos que pudessem ser utilizados para o fim pretendido, de forma que, nesse caso, a análise restringiu-se ao campo teórico.
- No que se refere aos relatórios de inspeção, tomou-se como referência o único documento disponibilizado, relativo à inspeção feita em uma das instituições de acolhimento, no ano de 2011, e tida como o último registro formal da atividade.
- Nos registros do banco de dados do CNCA, foram estudadas as 17 guias de acolhimento, os 17 cadastros de acolhidos e as 36 guias de desligamento geradas no período delimitado. Também foram analisados os cadastros das 4 instituições de acolhimento de Palmas/TO, bem como os registros de audiências concentradas realizadas, abrangendo todas as 4 instituições.

Para a coleta dos dados, foram elaborados instrumentais específicos, de acordo com os eixos de estudo, contendo indicadores que possibilitaram a análise comparativa entre os procedimentos empreendidos e os recomendados no aparato normativo, ou seja, foi elaborado um roteiro de registro de dados para cada modalidade de documento analisado, todos iluminados pelos referenciais teórico-normativos vigentes.

A estratégia de aplicação iniciou com uma visita institucional ao cartório do Juizado da infância, onde foi colhido por Termo o Consentimento para Utilização de Banco de Dados Institucional, e formalizada a utilização dos meios de acesso eletrônico aos documentos para fins de pesquisa.

A coleta dos dados ocorreu na própria instituição, na sala do Serviço Psicossocial Forense, que possui estrutura pertinente para subsidiar a realização da atividade. Isso se deu em razão de tratar-se de documentos em segredo de justiça, portanto, por questões de cautela

e segurança, nenhum arquivo foi aberto ou baixado em computadores que não fossem do próprio Tribunal de Justiça.

Após a coleta, ocorreu a organização e a sistematização dos dados, procedimento que foi conduzido a partir da divisão por eixos, considerando o grupo de documentos pertencentes a cada um dos procedimentos estudados. Já a análise considerou as categorias do método elencadas (contradição e historicidade), sendo utilizada a técnica de análise de conteúdo, que consiste na interpretação das informações contidas nos documentos, decifrando seus significados implícitos e explícitos (VIEIRA, 2010).

Ressalta-se que, no sentido de aprofundar a análise, esta foi realizada à luz de referenciais teóricos do Serviço Social, do Direito, da Psicologia e da Filosofia, tomando emprestado dessas ciências a condição de apresentar os dados e tirar conclusões a partir deles, no sentido de contribuir com uma possível transformação da realidade posta (DIAS, 2000).

Foi mantido o sigilo, além do cuidado de não identificação dos casos, das instituições e dos profissionais envolvidos nos procedimentos, como forma de garantir o anonimato desses sujeitos. Ressalta-se que diversos profissionais ocuparam os cargos nas instituições durante o período estudado, dentre eles conselheiros tutelares, técnicos, defensores, promotores e juízes, sendo que isso privilegiou a condição de preservação do anonimato dos envolvidos.

Como o trabalho versa sobre questões procedimentais, conduzidas pelos atores do SGD local, na comunicação dos resultados, buscou-se evitar atribuição de responsabilidades pessoais ou individuais pelas práticas conduzidas, tampouco destacar situações que possam levar à identificação de quem as protagonizou. Essas foram estratégias pensadas para minimizar os riscos inerentes à exposição desnecessária e vexatória dos envolvidos.

Os resultados obtidos, já organizados como informações, deram base para a elaboração do presente relatório técnico, que está sendo apresentado à banca examinadora que, quando aprovado, será apresentado ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, como subsídio de futuras intervenções.

Registra-se que há a presunção de desfecho primário que resulte na socialização de um documento técnico-científico, com condições de suscitar as reflexões necessárias ao aperfeiçoamento das instituições e dos atores envolvidos nos procedimentos de acolhimento institucional.

O que se pretende alcançar como desfechos secundários são a contribuição para o melhoramento dos mecanismos de proteção a crianças e adolescentes, alinhados à garantia do direito à convivência familiar e comunitária e à consolidação dos direitos humanos; e a

contribuição na elaboração de um protocolo de implementação dos procedimentos de acolhimento institucional, para utilização em todas as Varas e Juizados da Infância do Estado do Tocantins, que seja ancorado nos princípios e nas diretrizes preconizados no ECA.

Diante disso, houve um cuidado especial na confecção dos fluxos operacionais dos procedimentos, bem como elaboração dos roteiros para cada atividade dos cinco eixos estudados, todos disponíveis nos apêndices do presente relatório.

3 OS CINCO EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NA ATUALIDADE

No Brasil, um dos marcos legais mais expressivos na defesa e no fortalecimento da cidadania é a Constituição Federal de 1988, que pode ser nominada como a lei fundamental do País, em que se inserem as normas de organização básica do Estado, o reconhecimento e a garantia dos direitos fundamentais do ser humano e do cidadão, além das formas, dos limites e das competências do poder público nas tarefas de legislar, julgar e governar.

Ao resguardar os direitos fundamentais da pessoa humana, a Carta Magna cumpriu seu papel na consolidação de um Estado Democrático de Direitos, cujo fundamento central está em assegurar as garantias de cidadania de um povo. A natureza desses direitos fica demonstrada quando se trata de situações jurídicas, objetivas e subjetivas, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana (SILVA, 2008).

A oportunidade de dar destaque à defesa dos direitos da criança e do adolescente, no texto da Constituição Federal de 1988, implicou forte reordenamento institucional voltado para a atenção a esse segmento, o que posteriormente se desdobrou na promulgação do ECA em 1990.

O Estatuto passou a considerar uma nova concepção de crianças e adolescentes como pessoas, independentemente de uma suposta “situação irregular”, que os minorizava, passando a assumir uma perspectiva de “Proteção Integral”, portanto, na condição de cidadãos, ou seja, sujeitos de direitos (VERONESE, 1997).

Partindo desses princípios, no campo do ideal, a proteção integral a crianças e adolescentes poderia estar considerada como suprida, porém dar materialidade às premissas enunciadas perpassa por vários outros aspectos, que, independentemente das variáveis espaço e tempo, estão postas a humanidade.

Há de se considerar que a consolidação da proteção à criança e ao adolescente no Brasil denota avanços no tratamento jurídico e contribuiu para a tomada de consciência da sociedade acerca da questão. Contudo a mensuração das conquistas do Estatuto, em termos práticos, continuam em pauta, em face de duas condicionantes. A primeira é a incompletude de sua efetivação, e a segunda é a dinamicidade dos processos sociais, que demandam constantes redirecionamentos, tal como deve ser (NEGRÃO, 2011).

Esse aporte legal, no decorrer dos primeiros dezoito anos de implementação, trouxe muitos avanços e muitos desafios, mas sua continuidade exigiu um processo mais abrangente e articulado, que ainda necessitava de um passo adiante. Na ocasião de sua maioridade, foi

objeto de revisão e reestruturação de aspectos considerados necessários para o alcance das respostas demandas pela dinamicidade social.

Um dos resultados de tal reestruturação foi trazido pela LCFC, cujo foco central foi dar materialidade às concepções e aos conceitos socialmente repactuados, em relação à Garantia à Convivência Familiar e Comunitária, com a exigência de maior articulação interdisciplinar e interinstitucional, além de fortalecer os aparatos legais regulamentadores da atuação do SGD.

Inaugurou-se um novo papel da Justiça da Infância, como tensionador dessa rede, capitaneando esforços para a consolidação dos direitos anunciados legalmente. Mas, para isso acontecer, longo caminho ainda deveria ser percorrido (LESSA, 2011).

O redirecionamento pautou que a política de atendimento à criança e ao adolescente deve fazer-se por meio de um conjunto articulado de ações, coordenadas pelo Poder Judiciário. Assim, as instituições e os serviços de atendimento passariam a desocupar o espaço de obscuridade a que estavam confinadas, por meio de práticas nem sempre condizentes com as legislações vigentes e, na maioria das vezes, calcadas no assistencialismo e na benesse. Essas práticas são historicamente conhecidas por seu viés desumanizante e sem parâmetro legal (NEGRÃO, 2011).

Sob o prisma das obrigações das instituições que desenvolvem programas de acolhimento, o dispositivo legal veio reforçar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004. Inaugurou-se, então, um novo paradigma de defesa dos direitos socioassistenciais, especialmente por estabelecer a matriz de funcionamento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

A coerência entre o texto legal e o aparato regulatório da política pública pode ser considerado uma grande vitória do SGD, contribuindo para o fortalecimento do sistema e superação de uma época em que se passavam despercebidas as engrenagens montadas para tirar os filhos das famílias pobres (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

A convergência desses aparatos reguladores representou importante avanço na reorganização dos serviços. Essa reorganização, a partir do estabelecimento de parâmetros de funcionamento, requisitou a implantação de práticas sistematizadas, iluminadas pelos requisitos normativos e organizadas para o atendimento dos princípios contemplados transversalmente, como é o caso do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

A revisão do ECA primou pela abordagem mais clara de responsabilidades, papéis e atribuições, no âmbito do sistema de acolhimento institucional. Isso ocorreu com o fim de

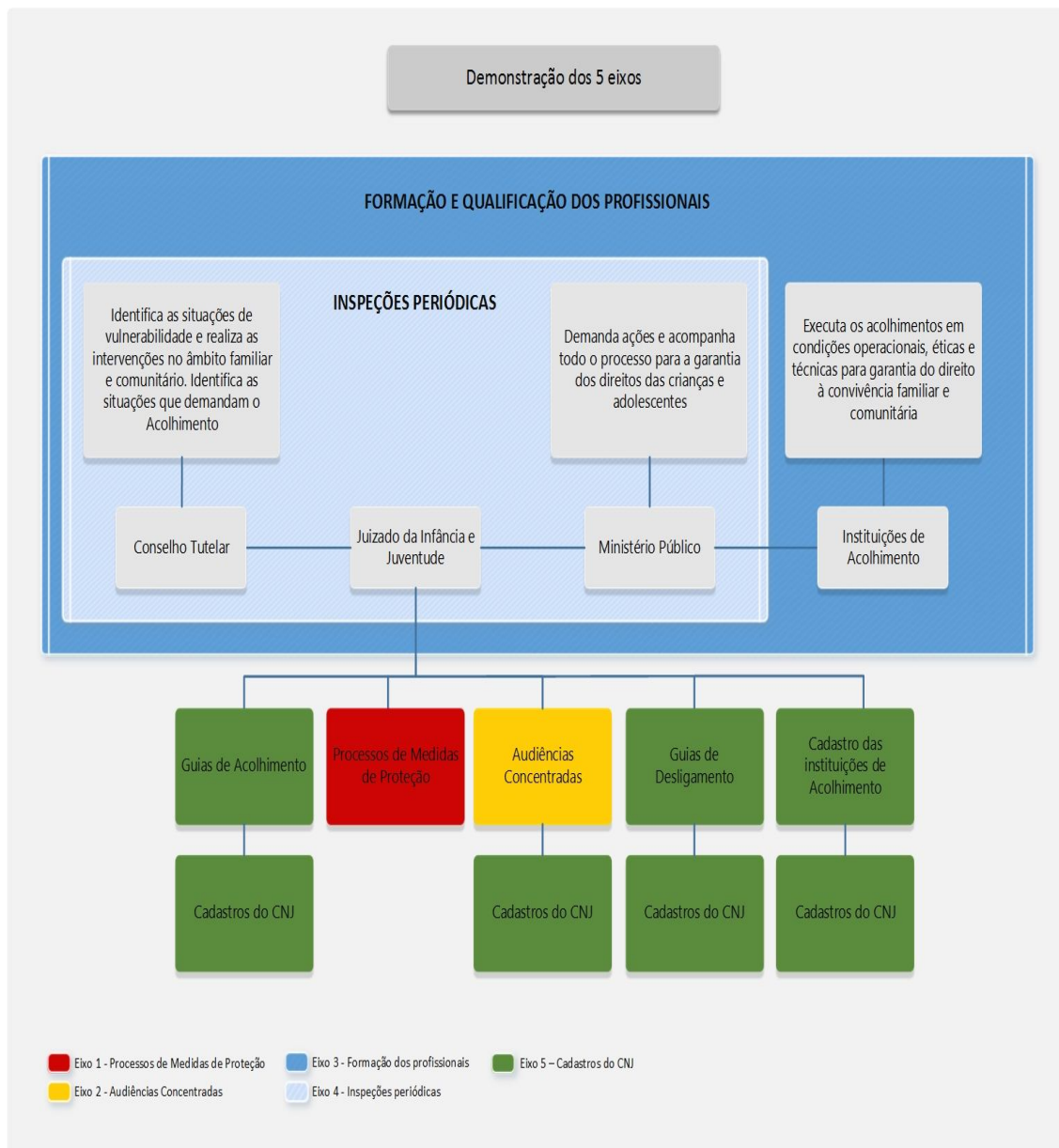
promover mudanças, quanto à realidade dos atendimentos e, de forma especial, em contraposição às práticas de abrigamento, até então predominantes (MACHADO, 2011).

As diretrizes legais são muito recentes e as ondas de mudanças sociais ainda encontram-se a se movimentar. Mas o que se tem é que a Justiça da Infância, como capitaneadora das intervenções múltiplas, na perspectiva da efetivação e/ou restituição de direitos humanos de crianças e adolescentes, inaugura nova era e novos perfis de atuação a partir da revisão do ECA. Isso porque a norma a torna guardiã e defensora dos direitos de crianças e adolescentes, ultrapassando o caráter tutelar preconizado em legislações anteriores.

Essas premissas aparecem de forma bem específica e abarcam procedimentos detalhados e exigentes no trato com a questão. E o objetivo da norma é proporcionar um rigoroso controle da autoridade judiciária sobre a situação de cada criança e adolescente que se encontre em regime de acolhimento. A perspectiva é assegurar o contínuo monitoramento e a reavaliação periódica da situação, a fim de garantir a integridade dos Direitos Humanos desses seres, primando pelo princípio do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010).

As mudanças anunciadas pela nova Lei se estruturaram em cinco eixos principais da operacionalização do procedimento de acolhimento institucional, sendo a formação de processos judiciais de medida de proteção para cada criança acolhida; o controle da aplicação da medida protetiva, com revisão periódica determinada; o compromisso em contribuir com a qualificação e formação continuada dos profissionais atuantes no sistema; a obrigação de fiscalização das condições de funcionamento dos serviços de acolhimento; e a alimentação do banco de dados do CNJ.

Figura 1 – Quadro demonstrativo dos cinco eixos de estruturação dos procedimentos de acolhimento institucional de crianças e adolescentes a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos instrumentos normativos vigentes.

Cada um desses eixos traz consigo as previsões de procedimentos que, por sua vez, se articulam ou se complementam com outras orientações normativas para o segmento da criança e do adolescente. Essas orientações estão previstas em outras legislações, em documentos, planos, guias de orientações das políticas públicas e até mesmo resoluções, instruções normativas e recomendações do CNJ.

Esses referenciais passam a ser detalhadamente explicitados nas seções a seguir, sob o enfoque teórico-metodológico e sociojurídico, ao mesmo tempo em que são apresentadas as informações sobre a realidade da Comarca de Palmas/TO, buscando fazer a relação entre as recomendações normativas, os direcionamentos das políticas públicas e as práticas empreendidas. Ressalta-se que a apresentação dos resultados está permeada pela análise fundamentada e orientada pelos métodos adotados.

3.1 PROCESSOS JUDICIAIS DE MEDIDA DE PROTEÇÃO

A discussão sobre a estruturação de processos judiciais de medida de proteção para crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional teve como ponto central as reflexões e os debates acerca dos resultados apresentados no relatório de pesquisa produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA). Essa pesquisa partiu de uma demanda de instituições e organizações brasileiras atuantes na área da infância e juventude, incumbidas da elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Naquele momento histórico, a militância da área da infância e juventude se deu conta de que não havia dados organizados e sistematizados sobre a realidade das instituições de acolhimento no Brasil, nem tampouco do universo e da situação de crianças e adolescentes inseridos nesses espaços de institucionalização. Diante disso, procedeu-se o “Censo Nacional de Crianças e Adolescentes em Abrigos e Práticas Institucionais”, iniciado em 2003, cujo relatório final foi divulgado em 2004.

Entre as várias informações trazidas pelo referido diagnóstico, constatou-se que apenas 54,6% das crianças e adolescentes acolhidos possuíam processos em trâmite nas Varas competentes. E a região Norte, à que pertence o Estado do Tocantins, comunicava em torno de 44,4% dos casos de acolhimento à justiça da infância (SILVA, 2004).

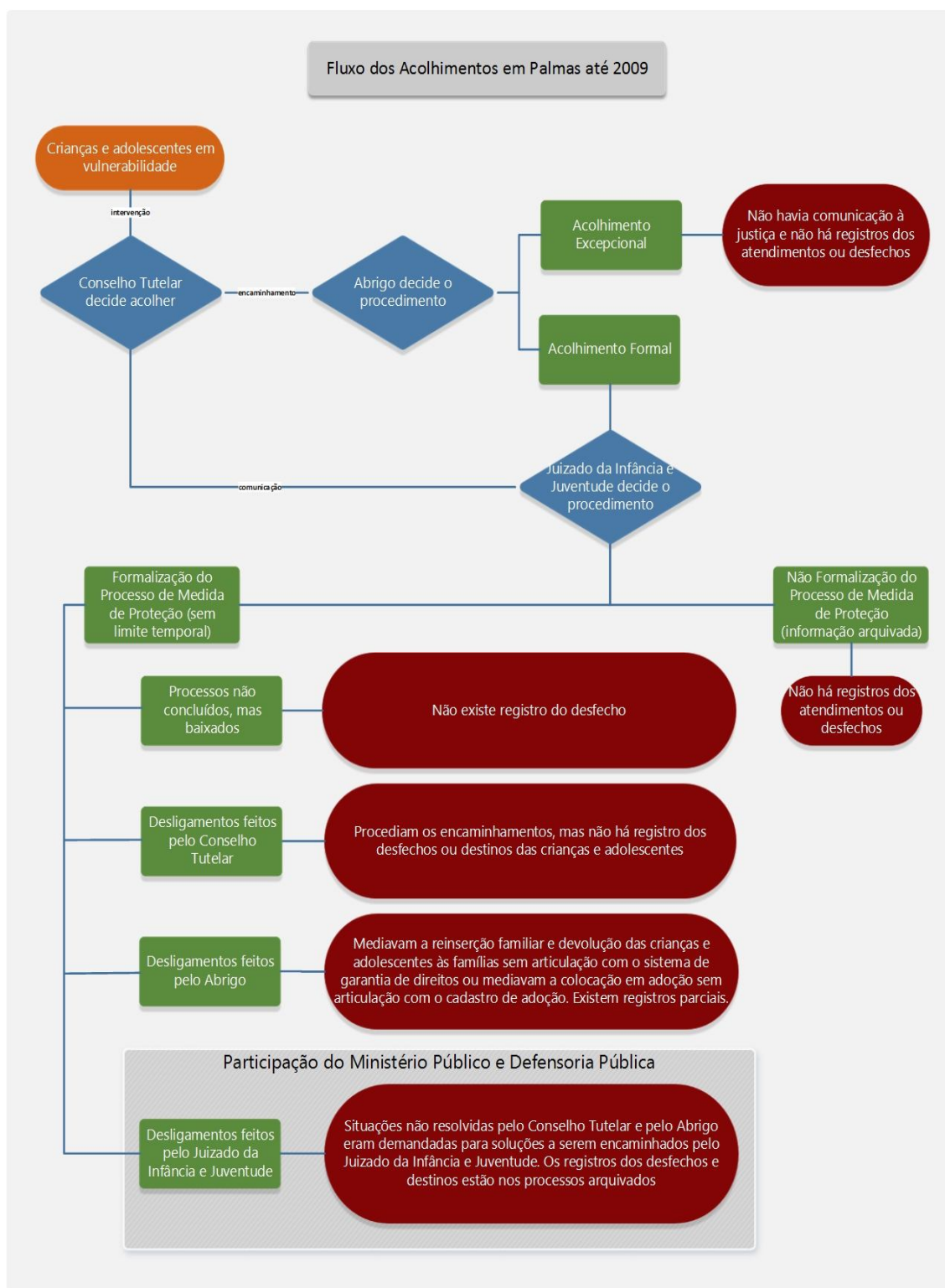
Destaca-se que, desde a entrada em vigor do ECA em 1990, já havia a obrigação de as instituições procederem a comunicação dos acolhimentos à justiça da infância, porém não havia a estruturação dessas rotinas e nem sempre o registro era feito por meio de processo judicial. Acrescenta-se a esse quadro desordenado a flexibilização da autorização para acolher e desligar crianças e adolescentes, entre as diversas instituições envolvidas.

A ausência de definição de papéis, atribuições e competências em relação aos acolhimentos gerou o estabelecimento de práticas confusas, divergentes e com registros

comprometidos. Em consequência disso, formou-se um quadro de acolhimentos intermináveis ou, em muitos casos, nenhum dos envolvidos, inclusive as famílias, tem as informações da destinação dada às crianças e adolescentes um dia levados para as instituições.

Como em vários outros locais, na Comarca de Palmas/TO, os acolhimentos poderiam acontecer por duas vias diferentes, pelo Conselho Tutelar ou pela Justiça da Infância, que nem sempre convergiam suas informações. Já os desligamentos poderiam acontecer por três vias diferentes, as Instituições de acolhimento, o Conselho Tutelar e a Justiça da Infância, que também nem sempre convergiam suas informações.

Figura 2 – Fluxo dos acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes em Palmas/TO até o ano de 2009



Fonte: desenvolvido pela autora a partir de pesquisas anteriores junto ao Juizado da Infância e Juventude de Palmas/TO.

A comprovação da existência de um vácuo procedimental reforçou a urgência na implementação dos mecanismos previstos na LCFC, que assumiram a missão de servir como impulsionadores na efetivação da nova orientação legal.

Isso se deu na perspectiva de proporcionar um controle mais rigoroso por parte da autoridade judiciária, bem como dos demais atores do SGD envolvidos, sobre a situação individualizada das crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Essa formalização pode atribuir a possibilidade de monitoramento contínuo dos afastamentos e a reavaliação periódica de pertinência da continuidade ou não da medida, inclusive das possibilidades de reintegração familiar ou colocação em família substituta (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010).

Os procedimentos específicos para formação dos processos judiciais de medida de proteção podem ser divididos em três grupos: os que regulam a entrada de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento, os que versam sobre a permanência dos acolhidos nos locais e os que abordam acerca dos desfechos das intervenções na vida das crianças e adolescentes acolhidos e suas famílias, conforme se descreve a seguir:

3.1.1 Entrada das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento

Duas etapas fundamentais marcam a formalização da entrada de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento: a decisão de acolher e a instrução processual. Elas possuem características peculiares, pois ao passo que uma versa sobre as articulações do SGD, no processo de informações que devem levar ao processo decisório sobre o atendimento, a outra versa sobre atribuições específicas e obrigações particulares de cada componente da rede, na formalização da medida protetiva.

3.1.1.1 Decisão de acolher

Alguns fatores devem essencialmente compor a decisão acerca do acolhimento de crianças e adolescentes: a competência de quem deve fazê-lo, a garantia de intervenções que evitem o afastamento, a previsão de situações emergenciais e a instauração de processos que levem em conta a historicidade dos atendimentos.

O primeiro mecanismo para efetivação da nova orientação legal foi a exclusividade da competência da autoridade judicial local em realizar acolhimentos de crianças e adolescentes, sendo permitido, em casos excepcionais e em caráter de urgência, que as instituições os recebam por encaminhamento do Conselho Tutelar. Para isso, o artigo 101 do ECA foi reescrito, passando a contemplar os caminhos para tal, inclusive consignando que as instituições de acolhimento só poderão receber crianças e adolescentes, acompanhados de guia de acolhimento expedida pela autoridade judiciária (BRASIL, 2009).

O sentido dessa determinação é que não hajam afastamentos desnecessários das famílias de origem, por meio de acolhimentos precipitados, abusivos e por iniciativa unilateral dos Conselhos Tutelares. A insistência pela valorização da interdisciplinaridade e da intersetorialidade está presente nessa estratégia, quando privilegia decisões colegiadas, com a participação dos diversos atores do SGD. Assim, há maior possibilidade de promoção de intervenções que possam evitar ou mesmo abreviar o acolhimento.

Reforça-se que, assim, há a garantia da imediata instauração de procedimento contencioso para assegurar o contraditório e a ampla defesa aos pais ou responsáveis, sendo esse um princípio constitucional basilar, que deve ser assegurado em todas as intervenções judiciais.

Na nova perspectiva, identificada a situação de vulnerabilidade e depois de esgotadas as tentativas de superação da violação, antes de ocorrer o afastamento, o Conselho Tutelar encaminha ao Ministério Público a requisição de acolhimento institucional, fundamentada por um estudo diagnóstico prévio e demonstração das intervenções já realizadas, justificando a necessidade do afastamento familiar.

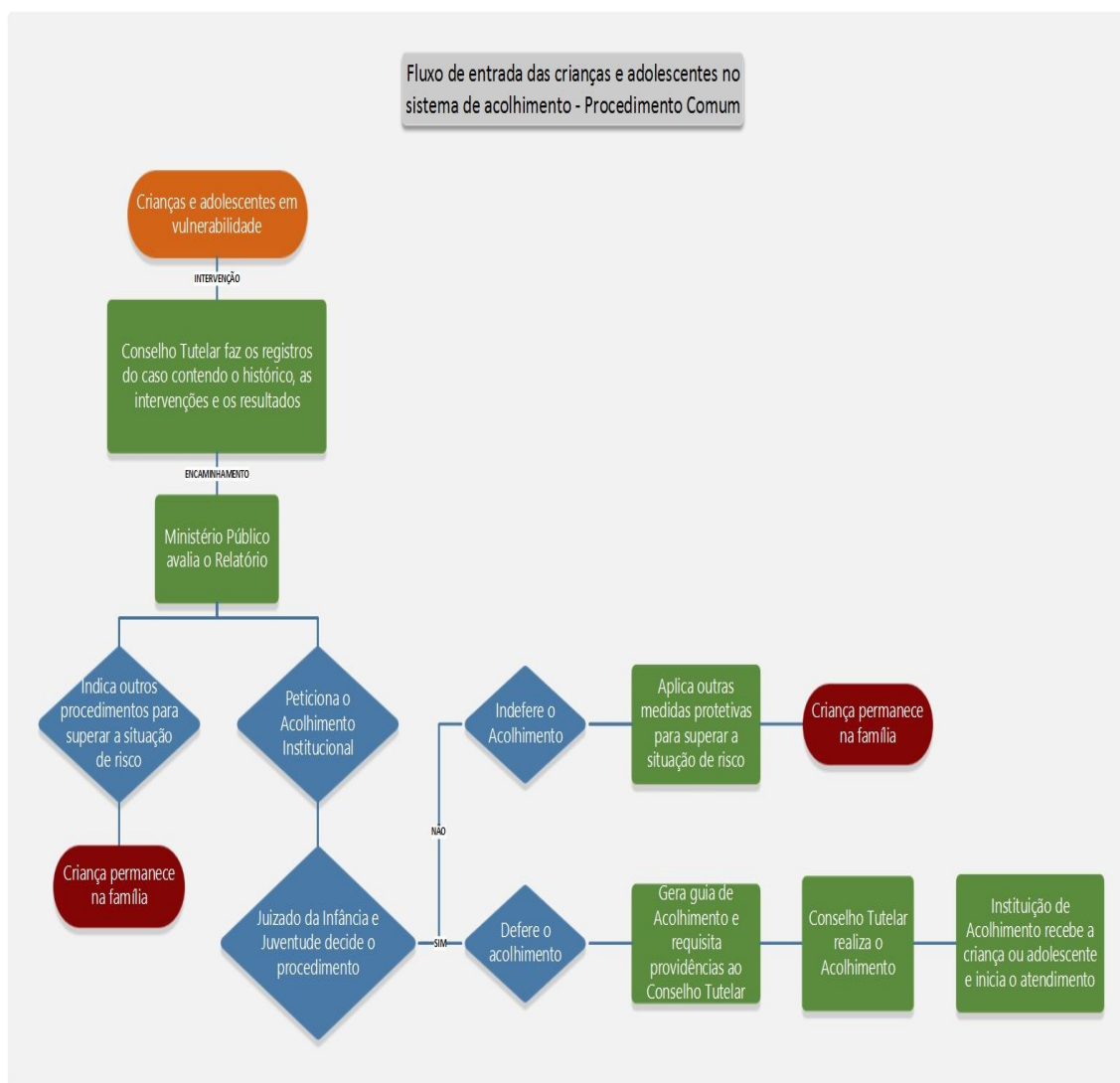
O Ministério Público poderá requisitar as intervenções complementares ou, se julgar procedente, formalizará a demanda ao judiciário. O Juizado da Infância e Juventude fará a apreciação do pedido, podendo requisitar outras intervenções ou avaliações técnicas do caso, e fará a deliberação sobre a pertinência ou não do acolhimento.

Para essa decisão, o magistrado deverá levar em conta todas as manifestações já apresentadas, mensurando em primeiro plano a possibilidade de afastamento do agressor, que deve ser priorizado, ao invés de retirar a criança ou adolescente, já vitimizado, do seu espaço de referência e da única organização familiar que conhece.

Essa prerrogativa está prevista no artigo 130 do ECA, que versa sobre possibilidade de determinação do afastamento do agressor da moradia comum, por meio de medida cautelar (BRASIL, 2009).

Nota-se que nessa sistematização a questão é amplamente debatida, e o afastamento ocorre de forma cautelosa, quando de fato configurar o caráter excepcionalíssimo da medida, que é considerada uma das mais severas entre as medidas protetivas previstas no ECA. Dessa forma, o afastamento será deliberado por quem possui o requisito legal para tal, que é exclusivamente a justiça da infância.

Figura 3 – Fluxo de entrada de crianças e adolescentes no sistema de acolhimento em procedimento comum a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009

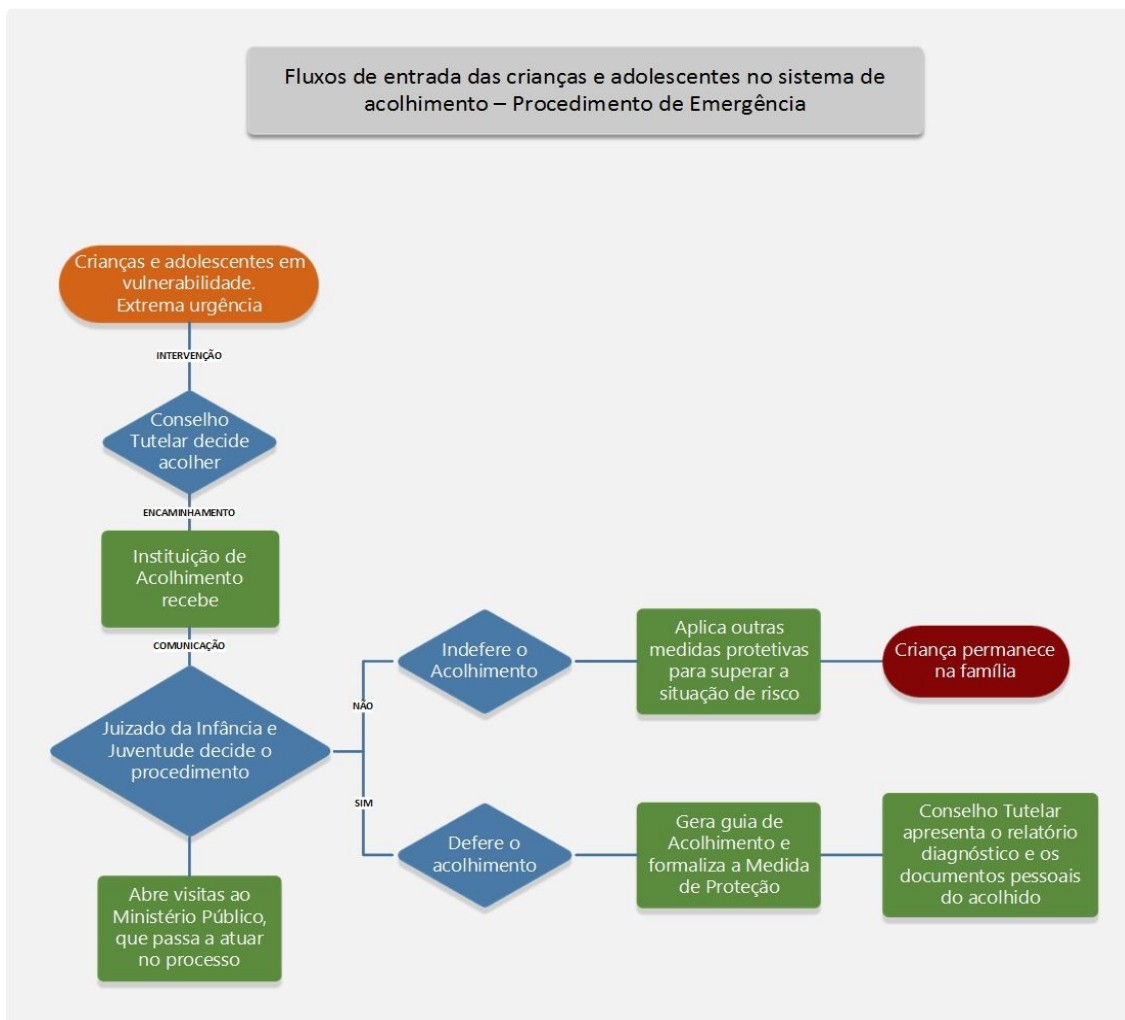


Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos instrumentos normativos vigentes.

Com a intenção de não enrijecer a medida de proteção em detrimento da proteção prioritária, o aparato legal estabeleceu que, nos casos de emergência, em que seja comprovada a situação de risco extremo, as instituições de acolhimento podem receber as crianças e os

adolescentes encaminhados pelos Conselhos Tutelares sem a prévia determinação judicial. Porém devem comunicar o fato em até 24 horas à justiça da infância, para que a situação seja formalizada, todo o SGD possa atuar no atendimento e o fluxo do procedimento possa ser regularizado.

Figura 4 – Fluxo de entrada de crianças e adolescentes no sistema de acolhimento em procedimento de emergência a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos instrumentos normativos vigentes.

A partir da LCFC, essa passa a ser a configuração para realização dos acolhimentos, porém, na Comarca de Palmas/TO, as providências de instalação do novo fluxo ainda não se consolidaram, conforme restou demonstrado nos processos analisados.

Nos 16 processos formalizados no ano de 2015, notou-se que em nenhum deles foi cogitada a possibilidade de asfamento do agressor, sendo a retirada da criança ou

adolescente a primeira intervenção executada na perspectiva de superação da situação de violação. Essa é uma prática que historicamente tem sido pauta de discussão nas instâncias de defesa dos direitos humanos, no sentido de superação da postura de segregar para proteger.

Há de se considerar que, quando a criança ou o adolescente são afastados de seu lar, retirados do convívio familiar e ceifados de relações com a rede comunitária à qual pertencem, ao passo que seu agressor permanece em casa, a ação tende a ser compreendida por eles como um castigo, reforçando a crença de que as vítimas foram responsáveis pela violação que sofreram (HABIGZANG et al., 2006).

Esses caminhos são extremamente complexos e dificultam enormemente as intervenções posteriores, por isso, de pronto, deve-se avaliar a possibilidade de afastamento do agressor, que é medida preferível a qualquer forma de acolhimento. Ao evitar esses acolhimentos tidos como inadequados, evita-se a indevida revitimização das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo que extingue a sensação de que a lei não toca os agressores (CNMP, 2014).

Em relação ao tipo de acolhimento, existe a predominância de utilização do procedimento emergencial, apesar de as situações não serem caracterizadas como tal. Dos processos analisados, identificamos que nenhum dos casos se configuravam como emergenciais e, mesmo assim, em 14 dos processos analisados, adotou-se o rito para acolhimento em situação de emergência.

Em dois casos, houve a utilização do procedimento comum de forma parcial, pois, após o deferimento judicial para o acolhimento de crianças ou adolescentes, os processos foram encerrados e baixados, tendo sido vinculados a novos processos gerados, a partir da comunicação da instituição de acolhimento, sobre o recebimento de crianças e adolescentes. Ou seja, foi aberto um novo processo com as características semelhantes aos de procedimento de emergência.

Nota-se que, além de aviltar os dizeres legais, restam frustradas as premissas de intersetorialidade nos atendimentos, mantendo a carga somente do Conselho Tutelar a decisão de acolher.

A atualidade e suas complexidades multicausais exigem a atuação de um sistema protetivo integrado e articulado, por meio de ações conjuntas que visem à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Esse transcender do caráter específico supõe a articulação entre as áreas, na conjugação de saberes e viveres, para o enfrentamento de problemas complexos. Esse paradigma tem como base a proposta de ações integradas e em rede, em torno de objetivos comuns (YAZBEK, 2014).

A opção por não acolher essa nova forma de intervenção se caracteriza como prejudicial às crianças, aos adolescentes e suas famílias, pois quando finalmente tiverem acesso ao atendimento integral, por todas as instituições componentes do SGD, o afastamento, que talvez não fosse necessário, já aconteceu.

O afastamento de uma criança ou adolescente do lar resulta em uma violenta ruptura dos referenciais físicos, afetivos, morais e sociais, causando confusão e degradação de sentimentos e valores, ou seja, incorre em rebatimentos para o resto de suas vidas, por isso, deve ser sempre a última alternativa (ZAVASCHI, 2009).

Em face da deflagração de procedimento judicial contencioso, observa-se que em todos os casos foram formalizados novos processos judiciais. Para essa questão, a normativa orienta sobre a necessidade de preservação do histórico de atendimentos realizados em um único feito, devendo o magistrado determinar o desarquivamento de processos anteriores, ou apensá-los, ou vinculá-los, enfim, qualquer opção de organização processual, mas essa é uma prática que ainda não foi adotada em Palmas/TO.

As informações contidas em diversos documentos nos processos analisados, em especial nos relatórios técnicos, levaram à conclusão de que em sete casos os acolhidos são reincidentes, porém os processos anteriores não foram integrados ao novo feito. Em cinco casos, não há nenhum tipo de informação quanto à configuração de que se trata de primeiro acolhimento ou reincidência. Em quatro casos, foi feita a vinculação de processos de outra natureza, em tramitação (destituição do poder familiar, violência doméstica, guarda e medidas protetivas de irmãos), porém não mencionam históricos anteriores.

As instituições são compostas por profissionais com diferenciados tipos de vínculos, sendo alguns efetivos, outros nomeados, em substituição, às vezes contratados, em alguns casos, eleitos para mandatos, de forma que existe uma rotatividade natural de agentes atuantes nos casos. Reside nessa dinamicidade da rede de atendimento a necessidade de registros unificados, porque o SGD precisa dos históricos para nortear as intervenções, senão cada um terá que começar sempre do zero, cristalizando práticas revitimadoras aos usuários dos serviços.

Para o empreendimento de intervenções eficientes e eficazes, os profissionais no cotidiano dos serviços de atendimento, em especial os que acolhem crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, precisam cumprir os requisitos de integração e de trabalho em rede. São necessárias práticas de discussão de casos, contatos interinstitucionais, permanente debate, mas, acima de tudo, que trabalhem com registros abertos, resguardadas as questões éticas e de sigilo profissional (FERRARI, 2014).

3.1.1.2 Instrução processual

Em relação à instrução processual inicial, devem ser asseguradas questões mínimas, como o tempo gasto para comunicação do acolhimento à justiça; a existência do relatório fundamentando o acolhimento; a apresentação dos documentos pessoais do acolhido; os dados dos pais ou responsáveis; os meios de localização da família; a tomada de conhecimento do caso por parte do Ministério Público; o deferimento judicial para manutenção do acolhimento; e a emissão da guia de acolhimento.

Em relação ao tempo gasto para comunicação do acolhimento à justiça, apesar da obrigação de fazê-lo em 24 horas, identificou-se que, em 13 processos, as instituições levaram até dez dias para comunicar o acolhimento. Em dois casos, a comunicação ocorreu quase quarenta dias após a chegada do acolhido. E, em um caso, a instituição de acolhimento somente informou a justiça sobre o recebimento da criança ou adolescente após cinco meses do acolhimento.

Um fato a ser ressaltado é que nos três últimos casos em que a comunicação dos acolhimentos foi mais demorada, trata-se de ocorrências referentes a mesma instituição de acolhimento.

A resistência em formalizar os acolhimentos reforça ideologias permeadas por práticas fragmentadas e isoladas, características da égide do código de menores, em que a função das instituições era cuidar das condições físicas dos desvalidos ou delinquentes, assumindo o papel que a família não havia conseguido desempenhar, por isso, estariam mais bem institucionalizadas.

Em razão de serem norteadas pela “lógica do cuidado”, essas instituições eram denominadas como orfanatos, visto que o convívio familiar era totalmente descartado, sendo a criança considerada órfã, portanto, pertencente à instituição. Nesses locais, elas recebiam cuidados de saúde e educação, em regime totalmente fechado, sendo este, por muito tempo, o modelo de assistência à infância do País (RIZZINI; RIZZINI, 2006).

O caráter de brevidade da medida, já contemplado no ECA desde 1990, adquire sentido nessas situações, afinal, quanto maior o tempo de institucionalização, maior o distanciamento das referências familiares e comunitárias dos acolhidos. Então, quanto mais demorada for a comunicação dos acolhimentos, mais tardias ocorrerão as providências e as intervenções, em busca de um desfecho protetivo e restituidor de direitos, que leve à reintegração familiar.

Essa condição de alojamento da família, em relação ao contato com as crianças e os adolescentes acolhidos, corrobora uma tendência histórica de instituições que prestam apoio sociofamiliar incompatível com a complexidade das situações, ofuscadas em práticas endógenas e às avessas do SGD, muitas vezes pautadas na defesa de direitos, mas com propostas equivocadas. Isso reproduz o legado histórico que os novos direcionamentos buscam superar (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

Em relação à existência do relatório elaborado pelo Conselho Tutelar fundamentando o acolhimento, visualiza-se que em nenhum processo consta o documento da forma em que deveria ser apresentado. Em 12 processos, possui um documento denominado “Encaminhamento ao Abrigo”, e nos outros quatro processos, não existe nenhum registro que identifique quem procedeu o acolhimento ou os fundamentos que levaram à aplicação da medida.

O relatório a ser apresentado pelo Conselho Tutelar faz parte de suas atribuições previstas no ECA, no que tange a obrigação de comunicação incontinenti dos fatos ocorridos, os motivos do entendimento de necessidade do afastamento e as providências tomadas no atendimento à família (BRASIL, 2009). Portanto, trata-se de um documento mais complexo do que um simples encaminhamento, como vem sendo praticado em Palmas/TO.

Em seis processos foram anexados documentos adicionais que demonstram intervenções anteriores, sendo eles: Termos de medidas protetivas aplicadas pelo Conselho Tutelar, Boletins de Ocorrência da Delegacia da Criança e do Adolescente, relatórios de atendimento no Hospital Maternidade Dona Regina, registros de acolhimentos anteriores e uma carta da mãe biológica expressando seu desejo de entrega da criança para adoção.

Esses documentos são importantes para configuração da micro rede de atendimento de cada acolhido, proporcionando conhecer os serviços e os profissionais já envolvidos. Isso é essencial para que se possa dar continuidade às intervenções, de forma articulada e evitando a revitimização das crianças e adolescentes, principalmente com repetição de atendimentos já efetuados.

A prioridade é integrar políticas, programas e serviços que possam contribuir na identificação dos avanços e necessidades, com o fito de oferecer respostas mais adequadas e metodologias de intervenção mais pertinentes. Faz-se essencial criar condições de compartilhamento de informações, que possam levar à compreensão das histórias de vida das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional e, assim, possam ser traçadas as estratégias de atendimento (LESSA, 2011).

Quanto à apresentação dos documentos pessoais do acolhido, identificou-se que, em 12 acolhimentos, os documentos de identificação das crianças ou adolescentes foram anexados, e em quatro casos essa exigência não foi cumprida inicialmente, porém foram providenciados no curso do atendimento.

O Conselho Tutelar é responsável pela apresentação dos documentos dos acolhidos, mas existe uma tensão nacional constante no cumprimento dessa “burocracia”, em que a instituição de acolhimento entra em um “corpo a corpo” com os conselheiros, para que os documentos sejam apresentados ou até mesmo providenciados (DAFFRE, 2012).

Documentos pessoais são relevantes para garantia dos direitos de cidadania, eles são condicionantes no acesso aos serviços de políticas públicas, especialmente na área de saúde e educação, como também podem ser utilizados na identificação dos grupos familiares extensos.

A identificação das referências familiares são requisitos fundamentais no processo de acolhimento, afinal as intervenções com a família são determinantes para superação dos fatores geradores do afastamento. Nesse contexto, os nomes (registrais e sociais) e os meios de localização (endereços, pontos de referência e telefones) dos pais ou responsáveis pelos acolhidos são informações significativas.

Foi identificado que, em dez dos processos analisados, os nomes dos pais foram informados corretamente, já em quatro processos só há informação dos nomes das mães, em um processo só existe identificação de um parente próximo e em um processo não há nenhuma identificação de pessoas da família de origem ou extensa, nem tampouco identifica pessoas com quem a criança ou adolescente possa ter vínculos de afinidade e afetividade.

Sobre essa questão, percebe-se a manutenção de concepções e modelos de família tradicionais, em desatenção à necessidade de reconhecimento de outros tipos de vínculos, que pressupõem obrigações mútuas e que têm caráter simbólico e afetivo na vida dos sujeitos envolvidos. Ampliar o conceito de família é o reconhecimento de que a consanguinidade é somente um dos elos possíveis, de que as configurações podem ser variadas e, nem por isso, devem ser consideradas como desestruturadas, mas principalmente de que precisam ser respeitadas e reconhecidas (VALENTE, 2012).

Visualizou-se que, em dez processos, os meios de localização da família foram informados, constando endereços, pontos de referência e telefones de contato; em dois processos, foi mencionado que essas informações estavam erradas; e em quatro processos não foram fornecidos nenhum meio de localização das famílias pelos responsáveis pelo acolhimento.

Esse é um outro ponto de tensão entre as instituições de acolhimento e o Conselho Tutelar que, em face de limitações próprias (internas e externas), acaba por encaminhar crianças e adolescentes cujas famílias não estão devidamente identificadas e referenciadas. Há um dito popular nas instituições de que “criança que não tem ninguém da família é lenda”, o que deve ocorrer é uma busca mais minuciosa dos familiares, mas os conselheiros tutelares alegam não ter tempo e recursos para tais empreitadas (DAFFRE, 2012).

Quanto à atuação dos operadores do direito nos processos de medida de proteção, observou-se que a tomada de conhecimento dos casos de acolhimento em Palmas/TO está ocorrendo de forma tardia.

Por parte do Ministério Público, em 12 dos processos analisados, a ciência ocorreu entre dez a 30 dias após os acolhimentos, e em quatro processos isso ocorreu após um mês de permanência das crianças ou adolescentes na instituição de acolhimento. A orientação normativa preconiza que o Ministério Público deveria peticionar a solicitação de afastamento da criança ou do adolescente de seu grupo familiar, mas o que tem ocorrido em Palmas/TO é que, além dessa premissa não se concretizar, as manifestações nos casos estão ocorrendo após um considerável tempo de permanência dos acolhidos nas instituições.

No caso da autoridade judiciária, o deferimento para manutenção dos acolhimentos ocorreu entre dez e 30 dias após os acolhimentos em nove processos analisados, e em outros três casos isso ocorreu somente após um mês de permanência dos acolhidos nas instituições. Em quatro processos, foi identificado que não há deferimento judicial autorizando o acolhimento, ou seja, não houve manifestação do magistrado nesse sentido.

Mais uma vez se remete ao requisito legal de atribuição da competência exclusiva da autoridade judiciária em decidir sobre o afastamento da criança ou adolescente de seu lar, claro que, como resultado de intervenções anteriores devidamente contextualizadas. Para além de um reforço à superioridade hierárquica do judiciário, esse requisito deve ser entendido como garantidor de que os atores do SGD, que devem participar das intervenções, sejam acionados por meio de procedimentos legalmente instituídos (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010).

Quanto à emissão da guia de acolhimento, que se caracteriza como condição de acesso e permanência das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento, visualizou-se que, em sete processos, os documentos foram gerados em até 30 dias após o acolhimento; em sete processos, isso ocorreu após um mês de acolhimento (registra-se um caso em que a guia foi gerada mais de cinco meses após a entrada da criança na instituição); e em dois casos não foram juntadas guias aos processos.

Pôde-se observar que, em três processos analisados, as guias de acolhimento foram geradas no mesmo dia em que a guia de desligamento, ou seja, as crianças e os adolescentes permaneceram por todo o período do acolhimento sem o devido registro.

As guias de acolhimento, além de comporem uma exigência formal, podem ser entendidas como instrumentos de alimentação dos indicadores sociais da área da infância, no que se refere ao acolhimento institucional. E a desvirtuação na criação dos dados leva a informações equivocadas, distantes da realidade, das demandas e dos direcionamentos das políticas públicas nessa área.

3.1.2 Permanência da criança e do adolescente na instituição de acolhimento

A permanência de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento deve ser acompanhada, e vários procedimentos técnico-jurídicos são exigidos na consolidação desse serviço socioassistencial. Sem prejuízo do curso processual natural de cada processo, em face da dinamicidade das situações particulares de cada caso, destacam-se quatro elementos processuais obrigatórios para as medidas protetivas de acolhimento: Planos Individuais de Atendimento (PIA's), relatórios circunstanciados, manifestações da equipe psicossocial e atas das audiências concentradas.

O primeiro registro de ação do acompanhamento a ser juntado ao processo de medida de proteção, após a formalização completa do acolhimento, é o PIA. Ele representa um dos elementos importantes no contexto de fortalecimento dos atendimentos e foi primeiramente previsto no “Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento”, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução Conjunta n. 1 de 18 de junho de 2009, e tornou-se exigência legal ao ser contemplado no texto da LCFC.

Essas previsões normativas denotam o esforço articulado na consolidação de intervenções personalizadas e voltadas para as demandas e particularidades de cada acolhido, cujo desfecho esperado é a restituição do direito à convivência familiar e comunitária. O PIA assume a função de orientar o trabalho e garantir sua processualidade, surgindo, nesse cenário, evidências do impulso à superação das práticas historicamente caritativas e de voluntariado imbricadas nos serviços socioassistenciais e a efetivação de direcionamentos que requisitam intervenções técnicas profissionais e interdisciplinares no curso dos atendimentos (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

As equipes técnicas das instituições de acolhimento são responsáveis pela elaboração e execução do PIA, devendo sempre reavaliá-lo, a partir dos resultados obtidos nas intervenções procedidas. Esse é um trabalho cotidiano e contínuo, que deve acontecer em articulação com os demais atores do SGD, além dos demais serviços de políticas públicas.

Na Comarca de Palmas/TO, entre os 16 processos analisados, 14 não possuem o PIA. O documento aparece somente em dois processos, tendo sido apresentados mais de dois meses após o acolhimento. Em relação ao conteúdo dos planos apresentados, percebeu-se que apresentam fragilidades na estruturação, não atendendo os requisitos técnicos preconizados.

Os documentos assumem uma característica prioritária de apresentação de uma breve história de vida do acolhido, com foco no percurso que o levou ao acolhimento, contemplando algumas informações acerca das condições físicas e psicológicas das crianças e adolescentes, além das buscas realizadas junto aos grupos familiares.

O PIA deveria ser entendido como um documento técnico, com objetivos, estratégias e ações no enfrentamento às situações que geraram o afastamento. Nele, devem estar presentes o levantamento situacional do acolhido e seu grupo familiar (estudo diagnóstico pós-acolhimento), as estratégias e ações (como um plano de metas e intervenções), além dos compromissos firmados com o acolhido e sua família (escuta qualificada e pactuação de compromissos).

Apesar de se configurar como um processo de trabalho obrigatório, o PIA é mais que um documento, um roteiro ou um formulário. Precisa ser entendido como o registro de um processo de trabalho, elaborado com alta competência teórica e metodológica, ou seja, uma ferramenta qualificadora do trabalho interdisciplinar e interinstitucional. Pressupõe que seja um canal de superação da subalternidade historicamente presente nas relações entre os agentes de atenção à infância, em especial aos operadores da lei, portanto, também é um instrumento político e ideológico (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

A recomendação é que seja elaborado e apresentado ao SGD em prazo acordado entre os envolvidos, mas, no caso de Palmas/TO, esse limite temporal não foi estabelecido, como resta demonstrado nos processos analisados. Tal situação impede o conhecimento da situação global dos acolhidos, obstaculiza o acompanhamento das intervenções e reforça a desarticulação da rede de atendimento.

Um segundo documento de composição obrigatória e de considerável importância no rito processual das medidas de proteção é o relatório circunstanciado. Trata-se dos registros das intervenções realizadas e resultados obtidos, além da descrição da situação geral do acolhido e sua família no curso do atendimento.

Um dos pontos de convergência entre o ECA e o SUAS é a obrigação do dirigente da instituição de acolhimento em remeter à autoridade judiciária o relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança e seu grupo familiar, com o fito de subsidiar a revisão da medida protetiva.

Nos processos analisados, foi identificado que as equipes técnicas das instituições de acolhimento ainda não se organizaram para apresentação dos relatórios, tal como são previstos nas orientações técnicas e no ECA. Nenhum dos 16 processos contém o documento elaborado de forma completa e fundamentada, como desfecho do plano de metas do PIA, relatando acerca dos resultados das intervenções realizadas e contextualizando a situação do acolhido e de sua família.

Foram identificados outros tipos diversos de relatórios no conjunto de processos analisados, sendo eles: sete históricos dos acolhimentos, 17 informativos, sete pedidos de providências e três situacionais.

Nos relatórios de históricos dos acolhimentos, consta um apanhado geral das informações já contidas nos processos, acrescidas dos relatos de atendimentos iniciais feitos às crianças e às famílias. Esses documentos contemplam alguns dos requisitos da primeira parte do PIA, que é o levantamento inicial ou estudo diagnóstico, portanto, deveriam compor aquele documento e não serem apresentados como relatórios.

Os relatórios informativos têm conteúdos diversificados, mas, via de regra, funcionaram para comunicar fatos, ocorrências ou situações atípicas, como evasões, internações médicas, tratamentos de saúde, atos infracionais cometidos pelos acolhidos, tramitação de benefícios socioassistenciais, entre outros. Essas informações aparecem de forma pontual e sem estabelecimento de relação com o plano de metas do PIA.

Os pedidos de providências versam sobre ações que necessitam de mediação da justiça, por meio de ordens judiciais, para que as instituições de acolhimento possam cuidar dos interesses dos acolhidos, como confecção de registro civil, internação para tratamento de dependência química, transferência de local do acolhimento e inclusão em serviços socioassistenciais especializados. Pelo seu teor, deveriam ter sido encaminhados sob forma de ofício ou outra estruturação mais pertinente ao fim a que se destinam.

Os relatórios situacionais são os que mais se aproximam das características do relatório consubstanciado. Nesses documentos, as equipes relataram parcialmente as intervenções realizadas, assim como seus desfechos em relação aos acolhidos, mas deixaram de relatar sobre as intervenções familiares e comunitárias, bem como não apresentaram as avaliações técnicas pertinentes.

Além disso, como não foram apresentados os PIA's, as informações ficaram descontextualizadas, impossibilitando mensurar sua articulação com os objetivos e com as metas da medida aplicada, ou seja, se tornaram informações pontuais e sem referência avaliativa, alvitando a função para a qual o documento técnico foi idealizado.

Esse quadro tem sido indicado com um dos fatores que prejudicam a atuação das instituições de acolhimento, influenciando até no tempo de permanência das crianças e adolescentes na institucionalização. A produção de documentos repetitivos e superficiais levam à impressão de que os casos não são acompanhados (HABIGZANG et al., 2006).

O último ponto a ser considerado em relação aos relatórios consubstanciados é a frequência com que deveriam ser apresentados. Percebeu-se que na Comarca de Palmas/TO, não há uma periodicidade definida para tal, apesar do aparato normativo expressar que eles devem ser remetidos à justiça no máximo a cada seis meses.

Em suma, entre os processos analisados, identificou-se que em dois processos, não foram apresentados nenhum tipo de relatório; em 11 processos, os relatórios apresentados não tinham a função de consubstanciar a reavaliação da medida protetiva; em três processos, em que o documento poderia subsidiar o debate acerca do acolhimento, eles foram juntados na véspera da audiência de revisão da medida, portanto, sem tempo hábil para a análise e as considerações dos demais atores do SGD partícipes do processo.

Pode-se, então, aferir que, quando a instituição de acolhimento se preocupa somente com os cuidados e a adaptação da criança à instituição, não se tem como foco o desenvolvimento desse sujeito de direitos, portanto, não pode ser considerada como uma medida de proteção e sim mais uma forma de violação de direitos (AROLA, 2004).

Um terceiro elemento importante de ser apresentado nos processos de medidas de proteção é a manifestação da equipe multidisciplinar da justiça da infância, que tem a atribuição de proceder à avaliação técnica do caso e oferecer os subsídios à tomada de decisão do magistrado.

Na Comarca de Palmas/TO, essa prática é insipiente, visto que dos 16 processos analisados, 12 não contaram com a participação e a manifestação da equipe multidisciplinar, e somente em quatro processos foram feitas avaliações que resultaram em estudos psicossociais apresentados.

Vale ressaltar que atualmente o Juizado da Infância e Juventude de Palmas/TO não conta com uma equipe multidisciplinar exclusiva, e os atendimentos da equipe forense são direcionados por prioridades estabelecidas pelos diversos magistrados aos quais está ligada,

que nem sempre coincidem com as urgências características dos casos de acolhimento institucional.

A fragilidades na estruturação das equipes técnicas do judiciário incorre, entre outras coisas, na morosidade da marcha processual, em prejuízo à celeridade que as medidas protetivas de acolhimento requererem. O trabalho desses profissionais demanda tempo para sua efetivação, afinal abrange avaliações minuciosas das relações socioeconômicas, sociofamiliares, de afeto e de referência, existentes no contexto de vida das famílias de crianças e adolescentes em situação de risco. Para isso, são necessárias abordagens diversas e complexas. Articular tais polaridades, de forma a subsidiar as decisões do magistrado sobre a questão, com a completude e no prazo necessário, demanda atenção individualizada e boas condições éticas e técnicas de trabalho (LONGO, 2014).

No caso de Palmas/TO, o cenário instalado dificulta o atendimento das demandas específicas da infância e juventude, muitas vezes levando o magistrado à condução dos processos sem suporte técnico multidisciplinar, como constatado nos processos analisados.

Observa-se que a decisão acerca do que ocorrerá com o acolhido não deve ser responsabilidade unicamente de um dos elos, mas resulta de uma avaliação conjunta de toda a rede envolvida. No sentido de garantir que tais avaliações ocorram de forma sistemática e periódica o CNJ regulamentou a realização das audiências concentradas.

Nessas ocasiões, deverá ocorrer o debate ampliado da situação individual e particularizada de cada acolhido, resultando em deliberações sobre a permanência do acolhimento, o retorno à família de origem ou o encaminhamento à família substituta. As atas resultantes das audiências realizadas devem ser o quarto documento obrigatório constante no processos de medidas de proteção dos acolhidos.

Dos processos analisados, somente em dois não foram realizadas audiências, visto que houve o desligamento institucional antes mesmo da necessidade de revisão da medida protetiva. Nesses casos, mesmo tendo ocorrido os afastamentos, no curso dos processos, os demais atores do SGD consideraram a medida desnecessária, decidindo pelo retorno dos acolhidos ao âmbito familiar. Essa situação reforça a necessidade de alteração no fluxo do acolhimento, passando a operar conforme as recomendações legais atuais, assim, os afastamentos desnecessários nem chegariam a acontecer.

Nos 14 processos em que houve as audiências de revisão de medidas, visualizou-se o registro de realização de pelo menos uma audiência de cada criança ou adolescente ao longo do acolhimento. De forma geral, o prazo de no máximo seis meses para reavaliação da medida

protetiva foi observado, e em somente dois casos a audiência ocorreu mais de dez meses após a institucionalização dos acolhidos.

A demora na prestação jurisdicional implica prejuízos para os acolhidos e para o atendimento. As crianças e os adolescentes avançam na idade, distanciados das referências familiares, o que dificulta a reintegração e a possibilidade de colocação em famílias substitutas, em face do número reduzido de pretendentes abertos à adoção tardia (LONGO, 2014).

3.1.3 Desfechos das intervenções para crianças e adolescentes acolhidos

Os resultados das reavaliações são determinantes para a vida de crianças e adolescentes acolhidos e suas famílias, pois representam o momento que converge nas deliberações que afetarão o futuro dos envolvidos. Nas audiências, quatro caminhos são possíveis: manutenção do acolhimento para continuidade das intervenções, desligamento para retorno à família de origem, desligamento para encaminhamento à família extensa ou a manutenção do acolhimento para preparação do encaminhamento a famílias substitutas.

Nos casos de manutenção do acolhimento para continuidade das intervenções, novas ações devem ser propostas, na perspectiva de superação da situação que gerou o acolhimento. Assim, medidas protetivas complementares devem ser encaminhadas, o PIA deve ser revisado ou atualizado e juntado ao processo, voltando ao ponto inicial dos procedimentos referentes ao período de permanência da criança ou adolescente na instituição de acolhimento. Nessa mesma lógica, diante dos resultados alcançados, novo relatório consubstanciado deve ser apresentado, com o fito de subsidiar uma posterior revisão da medida.

Denota-se a dinamicidade e a flexibilidade do atendimento a partir das necessidades dos acolhidos, e os documentos técnicos precisam acompanhar esse movimento da trajetória de vida de crianças e adolescentes enquanto estão acolhidos. Assumir essa postura é superar antigas práticas, em que os prontuários eram mais importantes e a voz da criança não fazia parte do processo (SAYÃO, 2010).

Em relação aos processos analisados, dos 14 casos em que houve audiências de revisão de medidas protetivas, em oito situações decidiu-se pela manutenção do acolhimento, mas não foram registradas nas atas as justificativas ou motivos que levaram à tal deliberação, nem tampouco foram determinadas medidas protetivas complementares para superação da

situação de risco. Nas atas há somente as informações de que os acolhimentos devem ser mantidos, tomando como base as manifestações das pessoas presentes nas audiências.

Destaca-se a relevância do registro das ponderações e alegações do debate empreendido, como uma memória de reunião, no sentido de manter as informações ao alcance de todos, por escrito e sem limite temporal. Há também de se considerar a necessidade de definição de novas intervenções e direcionamentos, a partir das conclusões apontadas, que podem nortear a revisão do plano de metas do PIA. Não tem sentido manter o acolhimento, sem definição das perspectivas de trabalho futuro, nem tampouco justifica a realização de audiências que não resultem em medidas protetivas complementares.

Nos casos de retorno para a família de origem, deve-se proceder o desligamento institucional com emissão da respectiva guia, além do termo de entrega e responsabilidade que deve ser assinado pelos pais ou por um deles. Após a liberação da criança ou do adolescente, a equipe técnica da instituição de acolhimento permanece responsável pelo acompanhamento do caso por mais seis meses, devendo emitir e apresentar relatório situacional, para que os demais atores do SGD tenham conhecimento dos desdobramentos.

Dos processos analisados, em relação aos 14 casos em que houve audiências de revisão de medidas protetivas, cinco tiveram o desfecho de retorno dos acolhidos para as famílias de origem. Desses, para três acolhidos foram geradas as respectivas guias de desligamento e também juntados os Termos de entrega e responsabilidade, que foram devidamente assinados pelas mães. Em dois processos, os documentos citados não foram juntados, ou seja, inexistiu registro formal do desligamento, assim como não há comprovação de que a família recebeu a criança ou adolescente de volta.

Há necessidade pungente de registro dos desfechos determinados, que canalizam na mudança de responsabilidades da tutela jurídica (da justiça da infância) e de guarda (das instituições de acolhimento) em relação aos acolhidos, que passa do Estado para a família, no ato da formalização do desligamento. A qualquer tempo, qualquer dos serviços ou autoridades competentes precisam saber claramente o que aconteceu e qual a situação de crianças e adolescentes que estiveram sob intervenção do Estado, inclusive sob pena de apuração de responsabilidades.

Em relação ao acompanhamento pós-desligamento, observou-se que, em um processo, não houve determinação judicial para tal, mas nos outros quatro essa premissa foi contemplada. E desses, em dois casos, não foram apresentados os relatórios do acompanhamento, apesar dos processos terem sido encerrados e baixados.

Nos outros dois processos, constam relatórios informativos do Conselho Tutelar acerca da aplicação de medidas protetivas às famílias, porém em ambos os casos foi relatado que não houve adesão da família às ações propostas, ensejando o encerramento do acompanhamento por eles. Ressalta-se que em nenhum dos cinco processos foram apresentados relatórios de acompanhamento elaborados pelas instituições de acolhimento.

Diante disso, pôde-se perceber que as ações pós-desligamento encontram-se fragilizadas. A ausência de um acompanhamento enfraquece a reconstrução das vinculações afetadas pelo afastamento, principalmente em face das mudanças de rotina e de referência dos acolhidos. Auxiliar a família e a criança ou adolescente nesse processo de readaptação é fundamental para prevenir a reincidência do acolhimento.

Em muitas situações, a capacidade de escolhas e a autonomia das famílias encontram-se reduzidas, seja por causa de vulnerabilidades biopsicossociais ou mesmo pelo esfacelamento dos vínculos afetivos. Nesses casos, a falta de adesão às intervenções propostas não pode ser considerada descaso, mas indicativos de que uma assistência mais aprofundada se faz necessária.

Nos casos em que os acolhidos serão encaminhados para a família extensa, o familiar que será o guardião deve ser assistido pela Defensoria Pública, que peticiona o pedido de guarda, em procedimento à parte. Ao ser deferida a guarda, concomitantemente, deverá ser ordenado o desligamento institucional. Nesses casos, a responsabilidade pelo acompanhamento pós-desligamento, deve ser compartilhada entre o Conselho Tutelar, a instituição de acolhimento e a equipe multidisciplinar da justiça da infância, sendo esta última responsável pelo acompanhamento do exercício da guarda.

Dos casos estudados, em relação aos 14 processos em que houve audiências de revisão de medidas protetivas, em somente um houve o encaminhamento para a família extensa, tendo sido a criança entregue à avó materna. A senhora foi assistida pela Defensoria Pública, o processo de guarda foi devidamente vinculado à medida de proteção – de forma que as informações sobre a criança se mantiveram reunidas –, a guarda foi deferida e a guia de desligamento foi gerada e anexada ao processo.

Ressalta-se que o curso do procedimento ocorreu conforme previsão normativa até a entrega da criança à guardiã, mas, posteriormente, não foram apresentados os relatórios de acompanhamento da medida de proteção pelo Conselho Tutelar e pela instituição de acolhimento, assim como não existe registro da remessa do processo para o acompanhamento do exercício da guarda pela equipe multidisciplinar do Juizado da Infância e Juventude.

Entre os processos analisados, não houve situações em que os acolhidos foram encaminhados à família substituta, mas é mister compreender que, se fosse o caso, após a decisão de que esse fosse o melhor desfecho para o acolhido, deveriam ser encaminhados os procedimentos para destituição do poder familiar (em procedimento próprio) e, posteriormente, a inserção da criança ou adolescente no Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

Nesse caso, o acolhido permaneceria na instituição, vivenciando a preparação psicossocial para a nova situação, até que a situação jurídica fosse resolvida e ele pudesse iniciar a aproximação com uma nova família, sempre acompanhado pela equipe técnica da instituição de acolhimento, em parceria com a equipe técnica da justiça da infância. A adaptação sendo bem sucedida, seria determinado o desligamento institucional e a criança ou o adolescente passaria a residir com os guardiões e futuros pais/mães (o pedido de guarda deve tramitar em procedimento próprio).

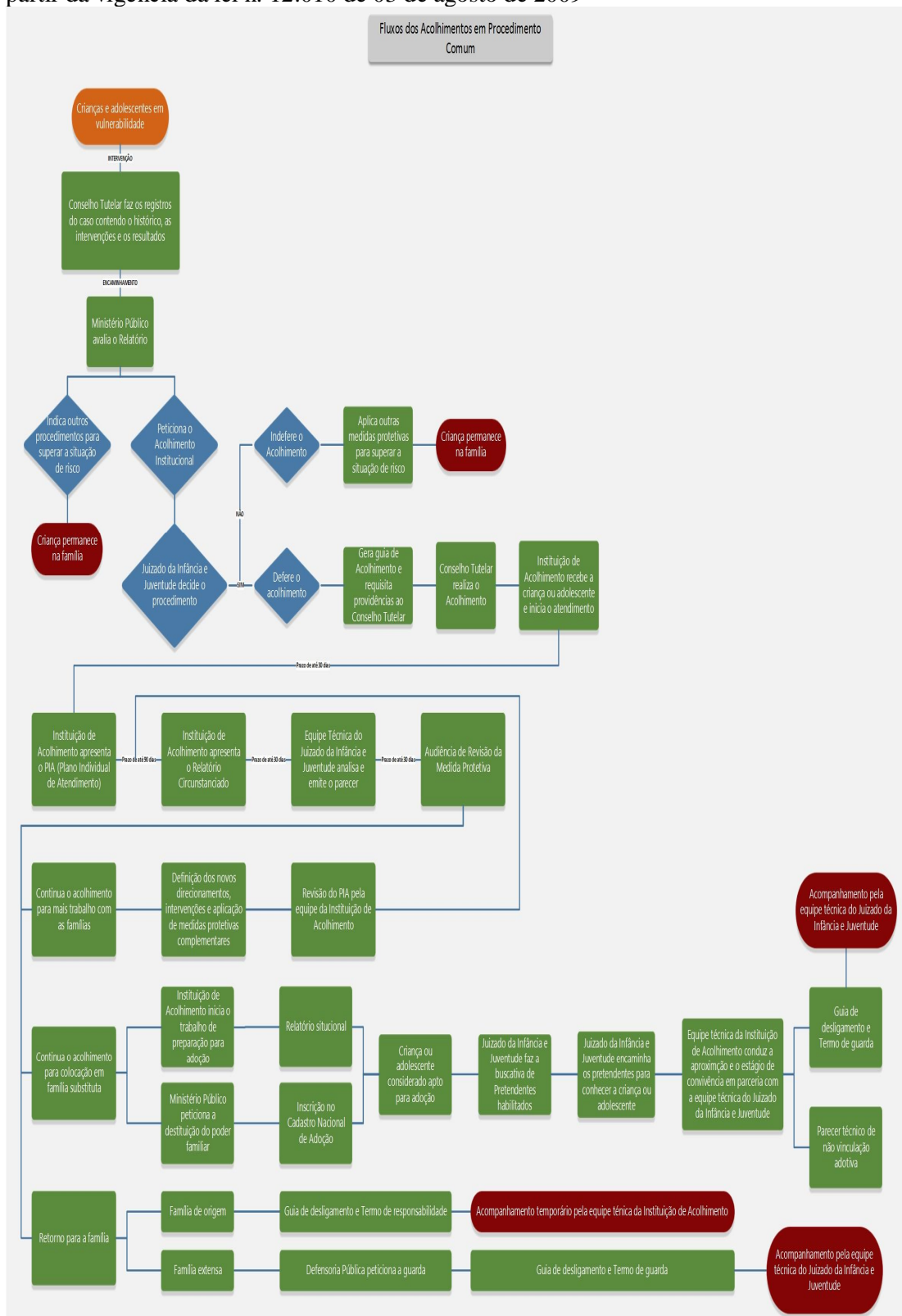
A implementação profissional e articulada dessas atividades deveria nortear os atendimentos do SGD, no sentido de tornar o acolhimento uma medida efetivamente protetiva na vida das crianças e dos adolescentes e suas famílias, superando situações de violação, restituindo direitos e impactando de forma positiva os destinos dos sujeitos envolvidos.

O que ocorre é que as dificuldades de estruturação mostraram-se presentes e abrangentes, a partir da análise dos processos da Comarca de Palmas/TO. Os dados remetem à ausência de sistematização dos procedimentos, o que fragiliza o atendimento em vários aspectos, como restou demonstrado.

Esse cenário confirma as estatísticas nacionais apontadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, realizado em 2011, em que os dados revelaram que a região Norte, da qual o Tocantins faz parte, figura em primeiro lugar no *ranking* de descumprimento das diretrizes do acolhimento institucional, isso demonstra que há carência de maiores esforços, no sentido de implementar os mecanismos propulsores de efetivação de direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento (ASSIS; FARIAS, 2013).

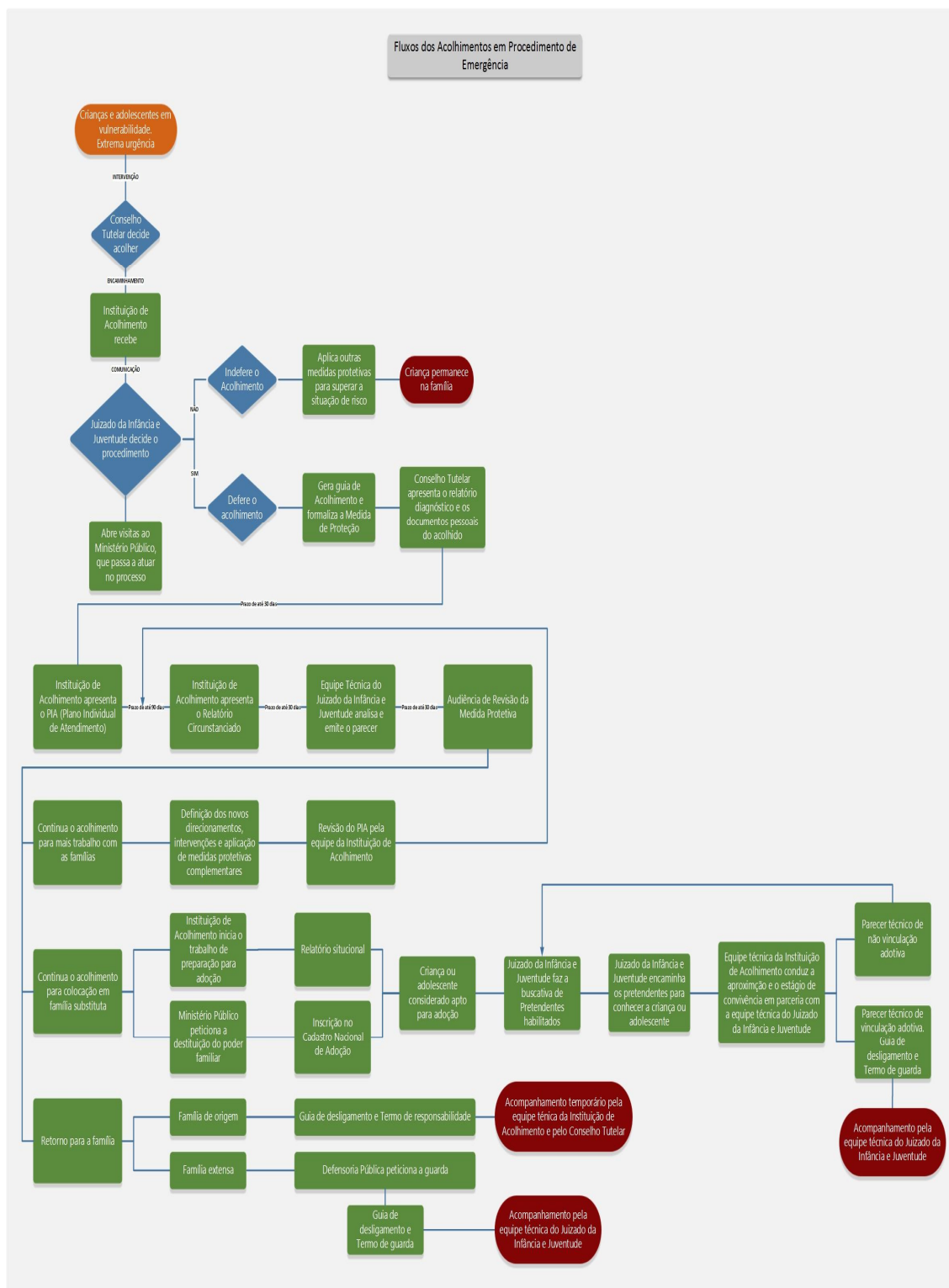
Por essa razão, as instruções normativas trazidas pelos aportes legais e pelos documentos das políticas públicas foram organizados para proporcionar o completo controle da situação de cada acolhido, por parte do SGD. O objetivo central é otimizar os procedimentos e assegurar uma justiça célere e eficaz, no que se refere à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Para tanto, apresentam uma lógica sequencial de estruturação dos atos processuais conduzidos pela justiça da infância, em relação aos casos de acolhimento institucional.

Figura 5 – Fluxo geral de acolhimentos de crianças e adolescentes em procedimento comum a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos instrumentos normativos vigentes.

Figura 6 – Fluxo geral de acolhimentos de crianças e adolescentes em procedimento de emergência a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos instrumentos normativos vigentes.

3.2 AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS – REVISÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS

Em qualquer análise que se faça a respeito da medida protetiva de acolhimento institucional, duas questões estão sempre no centro das atenções: o caráter de excepcionalidade e o cuidado com a brevidade da medida. O consenso que gravita em torno desse entendimento é de que a institucionalização se apresente como o último recurso interventivo, devendo ser utilizado somente para garantir a integridade e a vida das crianças em situação de risco. Dessa forma, mesmo havendo o afastamento do seio familiar, a reintegração familiar deve ser priorizada.

A convivência familiar representa a essencialidade e a referência necessária para o desenvolvimento biopsicossocial da criança e do adolescente. Essa premissa atribui à família uma importância fundamental como núcleo de socialização, afinal as vivências e relacionamentos contidos nesses espaços têm grandes reflexos nas experiências posteriores de seus membros (CUNEO, 2009).

Nas ocasiões em que a família e a comunidade encontrarem-se impossibilitadas de garantir as condições de vida, ou que estejam se configurando como violadoras de direitos, cabe ao Estado assumir a responsabilidade e assegurar a integridade das crianças e adolescentes.

O que ocorre é que essa condição deve ser temporária, perdurando até que, juntos, implementem estratégias para que a família seja capaz de cumprir suas funções. Em face de tais determinações, o acolhimento deve servir como uma passagem rápida e transitória na vida da criança e do adolescente, visto que a longo prazo representa danos irreparáveis a seu desenvolvimento.

A instituição de acolhimento não se configura como um meio natural para um infante, pois nela, eles são cuidados por pessoas estranhas, dissociadas de seu contexto familiar e social que, por mais cautelosos, comprometidos e afetivos, não são parte de sua rede relacional. O ambiente institucional, por mais parecido que seja com uma casa, carrega traços de uma atmosfera de ambiência familiar artificial, criada para simular e não para se tornar um lar (CUNEO, 2009).

Em razão dessa característica, a instituição não deve substituir a família, que será sempre o melhor lugar para a criança, seja ela família de origem, extensa ou uma substituta.

Não se trata de ausência de reconhecimento da necessidade e das potencialidades desse serviço tão importante no âmbito da Assistência Social, afinal, se ele estruturar suas práticas em uma perspectiva acolhedora e reparadora, estarão prestando grande contributo

para a retomada do convívio familiar, o que novamente reforça o caráter de provisoriedade da medida protetiva.

Partindo desses pressupostos, tem-se que perpetuar os acolhidos na instituição é ceifá-lhes as possibilidades de um desenvolvimento coerente e de um futuro promissor. É nesse sentido que se pode compreender o esforço legislativo em contemplar a rotina de revisão da medida protetiva de acolhimento institucional de forma tão incisiva na revisão do ECA.

As inclusões trazidas pela LCFC destacam a obrigação de reavaliação dos casos de acolhimento institucional em dois dispositivos específicos: o primeiro quando trata do Direito à Convivência Familiar e Comunitária e o segundo quando trata da Política de Atendimento nas instituições.

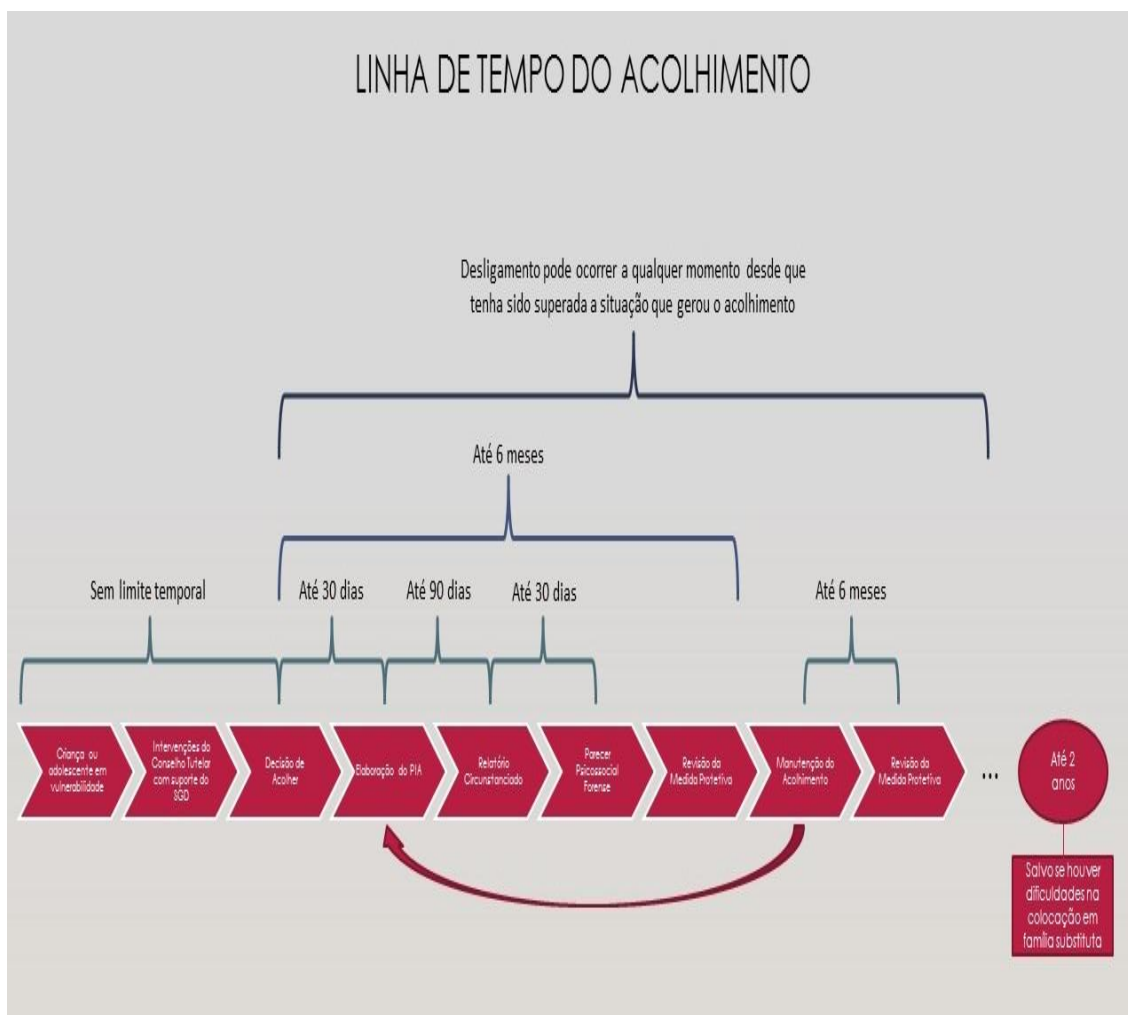
Sob o prisma do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, o dispositivo legal, em seu artigo 19, assevera que toda criança ou adolescente que estiver em programa de acolhimento precisa ter sua situação reavaliada, no máximo, a cada seis meses (BRASIL, 2009).

Esse procedimento tem a função precípua de direcionar a reintegração familiar ou a colocação em família substituta, baseadas nos desfechos das intervenções realizadas, que levam a decisões fundamentadas acerca do destino dos acolhidos.

Nos casos que requerem intervenções prolongadas a revisão deve ser procedida na mesma periodicidade, com fins de acompanhamento da situação, devendo resultar em algum direcionamento prático, que também obedecerá um limite temporal. Isso porque ficou consignado, também no artigo 19 do ECA, que a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de dois anos (BRASIL, 2009).

Ainda há de se considerar os casos em que o acolhido necessita permanecer institucionalizado por prazo superior ao preconizado, em face de questões de seu próprio interesse, como, por exemplo, se houver dificuldade na colocação em família substituta. Nessas situações, precisa haver a justificativa fundamentada por parte da autoridade judiciária, inclusive registrando as iniciativas e esforços para o enfrentamento da questão.

Figura 7 – Quadro da linha do tempo do acolhimento de crianças e adolescentes a partir da vigência da lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos instrumentos normativos vigentes.

Nesse mesmo movimento de busca pela efetivação de direitos, por meio da implantação sistemática de mecanismos e procedimentos organizados, o CNJ, por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, publicou o Provimento n. 32 de 24 de junho de 2013, em que torna obrigatória a realização semestral de audiências concentradas, para reavaliação da situação de cada acolhido pela justiça da infância.

Em Palmas/TO, as audiências começaram a ser realizadas no segundo semestre de 2013, acatando a orientação do órgão superior. Esta análise versou sobre o evento realizado em outubro de 2015, em que foram realizadas 36 audiências em atendimento ao requisito normativo.

O provimento do CNJ contemplou o detalhamento de procedimentos mínimos a serem implantados pelas Varas e Juizados da infância, a fim de impulsionar a preservação do caráter excepcional e provisório da medida, sendo eles divididos em três etapas: fase preparatória, fase de realização e fase de registro das audiências.

3.2.1 Fase preparatória das audiências concentradas

Na fase de preparação para as audiências, há de se observar a questão da periodicidade, a fim de garantir o cumprimento da revisão da medida a cada semestralidade. Julgou-se da mesma forma importante planejar a realização das audiências preferencialmente nas dependências das instituições de acolhimento, como forma de fortalecer o espaço institucional e aproximar os atores do SGD da realidade cotidiana das crianças e adolescentes.

Em Palmas/TO, a atividade está ocorrendo em cada semestralidade anual, conforme previsão, de forma que todas as crianças e adolescentes estão tendo sua situação reavaliada no máximo a cada seis meses. No entanto os eventos estão sendo realizados na sala de audiências do Juizado da Infância e Juventude, sob a justificativa de que as instituições não estão dotadas de infraestrutura necessária para acolher as atividades.

Há de se proceder o levantamento prévio da quantidade de crianças e adolescentes acolhidos, mensurando o tempo de realização das atividades, como estratégia de garantir que os casos sejam avaliados organizadamente e com tempo necessário ao debate ampliado. Em Palmas/TO, essa atividade preparatória está ocorrendo de forma sistemática, e as instituições encaminham os respectivos levantamentos ao Juizado da Infância e Juventude com completude de informações, como restou demonstrado na documentação analisada.

Um ponto delicado é a preparação do acolhido para a audiência. Essa ação deve ser realizada considerando seu estágio de desenvolvimento, sua situação psicológica e suas expectativas em relação aos desfechos da revisão da medida, devendo ser-lhe consultado sobre a pertinência da participação presencialmente.

Nos processos analisados, não existem informações que possam levar à mensuração da execução dessa atividade preparatória. Em especial, os relatórios das instituições de acolhimento não estão sendo apresentados na forma consubstanciada e não existe registro da preparação dos acolhidos.

Assim como as instituições de acolhimento, a justiça da infância também precisa se preparar para a revisão das medidas protetivas dos acolhidos. É o momento de o processo ser

chamado à ordem, ou seja, deve ser analisado pelo juiz, para visualização geral do curso processual e correção de irregularidades. Entre os registros de audiências analisados, percebeu-se que nenhum dos processos tem remessa ao gabinete para os procedimentos preparatórios.

Nos casos de acolhimentos que ocorreram por decisão de juízes de Comarcas de domicílio de crianças e adolescentes, cuja localidade não dispõe de alternativas para acolhimento, o procedimento de revisão da medida deve contar necessariamente com a participação do magistrado responsável pelo acolhimento, da forma que melhor convier, situação que não restou demonstrada nos documentos preparatórios.

Há indicação do CNJ de que os processos que versem sobre crianças e adolescentes acolhidos devem ser conferidos em relação aos seguintes itens minimamente: identificação do processo e da criança; existência de formalização do acolhimento e presença dos documentos técnicos pertinentes.

Os processos devem ser identificados com algum tipo de marcação especial, em face de seu caráter de extrema prioridade, devendo ser dada essa providência, além de que seja juntadas pelo menos uma fotografia e a certidão de nascimento da criança ou do adolescente, como meio de identificação desse acolhido.

Entre os processos analisados, nenhum possui identificação específica de que se trata de criança ou adolescente acolhido, nem possui fotografia dos acolhidos. Em 28 casos, há certidão de nascimento ou outro documento similar, mas em oito processos esse documento não foi juntado.

Em relação aos documentos de formalização do acolhimento, deve-se assegurar que existam informações de que o acolhimento foi realizado por decisão judicial ou ao menos por ela ratificado, inclusive com a expedição e juntada da competente guia de acolhimento no CNCA.

Dos processos analisados, somente um ocorreu por decisão judicial, em procedimento suscitado pelo Ministério Público. Portanto, nos demais 35 casos, há a ratificação do acolhimento realizado por decisão do Conselho Tutelar. Em relação à guia de acolhimento, em somente um dos processos não há o referido documento.

Para assegurar as condições de plena avaliação da medida protetiva, os documentos técnicos da equipe da instituição de acolhimento devem estar presentes, sendo eles o PIA e o Relatório Circunstanciado. Assim, fica demonstrada a situação que gerou o acolhimento, o plano de intervenções, bem como seus resultados, o que traz uma visão global do atendimento. Tais informações devem ser analisadas previamente pela equipe técnica da

justiça da infância, que deve elaborar parecer fundamentado para subsidiar a análise jurídica do caso.

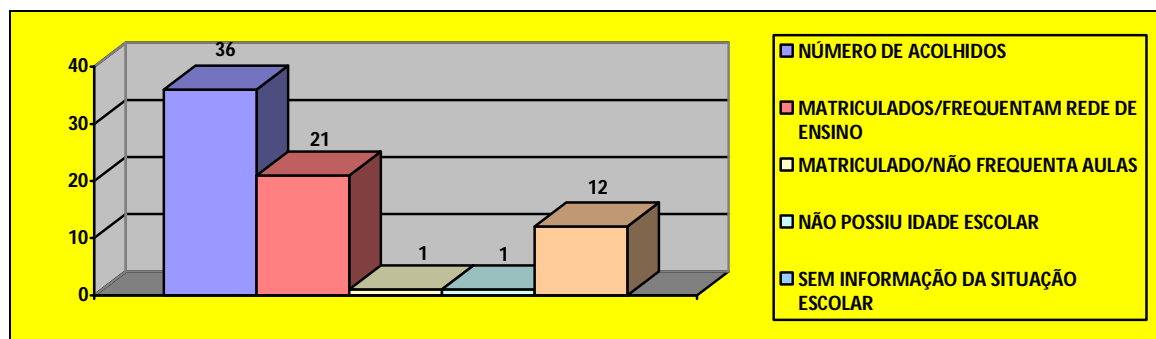
Dos processos analisados, sete possuem PIA juntado e, em 29, não consta o documento em questão. Em todos os casos as instituições de acolhimento apresentaram relatórios informativos, em detrimento do relatório circunstanciado, portanto, deixando de prestar as informações completas como os casos requerem. Em três processos, há manifestação da equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude, mas em 33 casos a análise técnica não foi apresentada. Esses dados remetem à fragilidade do apoio técnico nos momentos de reavaliação das medidas protetivas.

Questões que versam sobre saúde, educação e vínculos familiares dos acolhidos devem ser prioritariamente informadas, sendo consideradas condicionantes à avaliação do cumprimento da medida. Caso não possuam esses registros nos processos, o magistrado deve notificar a instituição de acolhimento para prestar as informações, em tempo hábil de serem analisados antes das audiências.

Deve-se assegurar que existam documentos comprobatórios da situação escolar das crianças e adolescentes, registros dos atendimentos de saúde que receberam, assim como rotinas de visitas dos familiares. Nos processos analisados, observou-se que não foram juntados os documentos comprobatórios de atendimento dessas condicionalidades, nem houve requisição dessa providência.

Nos relatórios informativos, pôde-se extrair que, dos 36 acolhidos, 21 estão matriculados e frequentam a rede oficial de ensino; um está matriculado, mas não frequenta as aulas; um não possui idade de inserção escolar; e em 12 casos não há nenhuma informação sobre a situação escolar dos acolhidos.

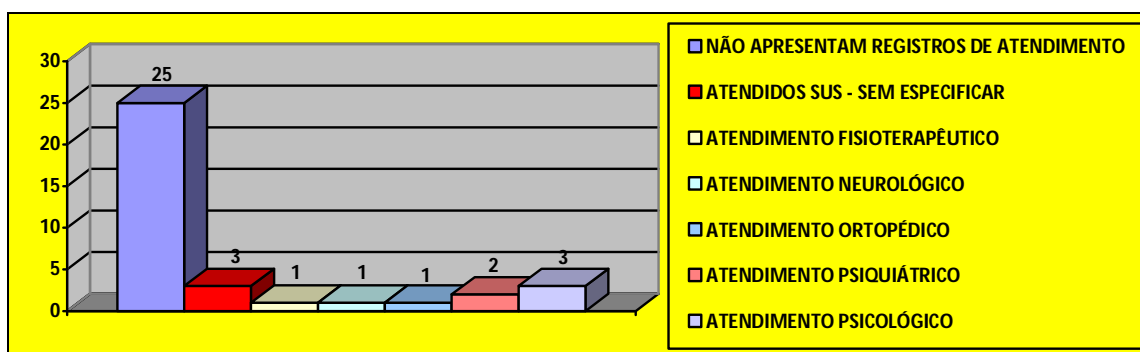
Gráfico 1 – Situação escolar dos acolhidos



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Em relação às demandas de saúde dos acolhidos, visualizou-se que, em 25 casos, não existe registro de atendimentos; em três casos, há menção de que os acolhidos passaram por serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), mas não se especificam detalhes; e, em oito casos, são explicados os problemas de saúde dos acolhidos, com detalhamento dos tratamentos a que estão sendo submetidos, sendo um fisioterapêutico, um neurológico, um ortopédico, dois psiquiátricos e três psicológicos.

Gráfico 2 – Situação de saúde dos acolhidos



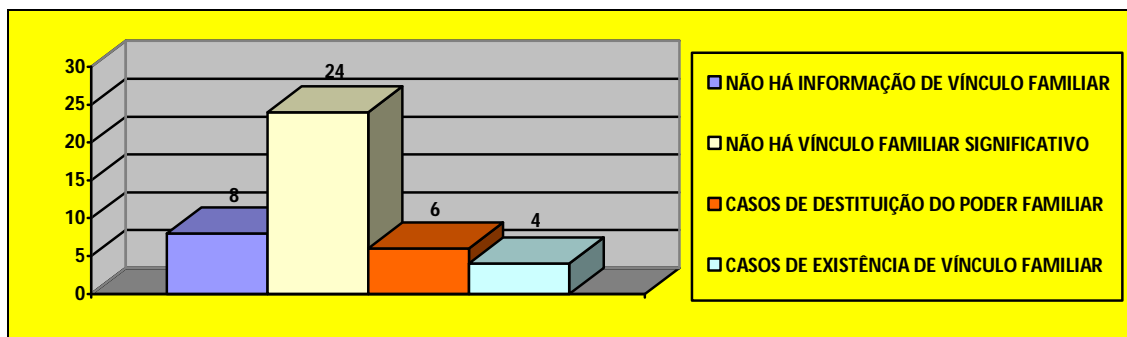
Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Em relação às famílias, em um dos processos registrou-se o encaminhamento da mãe do acolhido à tratamento toxicológico e, nos demais 35 casos, inexistem informações de atendimentos às famílias, seja por meio de inclusão em serviços socioassistenciais, seja em programas oficiais de orientação, apoio e promoção social.

Quanto aos vínculos familiares, em oito processos, não há informações sobre o relacionamento dos acolhidos com suas famílias; em 24 processos, foi relatado que os acolhidos não possuem vínculos significativos com suas famílias e elas não visitam a criança ou adolescente, e em seis desses casos já houve a destituição do poder familiar.

Em quatro casos, existem registros de vínculos familiares ativos, inclusive com frequência de visitas das famílias às crianças ou aos adolescentes; em um caso o acolhido foi visitado pelo irmão; em um caso há visitas semanais pela avó, tias e irmãos do acolhido; em outro caso, a visita dos pais e irmãos ocorre mensalmente; e no outro caso o acolhido já foi visitado pelas tias, primas e por um irmão, apesar de não haver frequência determinada.

Gráfico 3 – Vínculos familiares



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Em relação aos aspectos formais de preparação das audiências, destaca-se a necessidade de intimação prévia dos pais ou responsáveis pelo acolhido, para que possam ter condições de comparecer, opinar no debate e se posicionar diante das deliberações. Nos processos das audiências estudados, somente em um caso houve a intimação da mãe do acolhido, no qual já havia o indicativo de retorno para o ambiente familiar.

Esse dado demonstra o descarte da participação das famílias nos processos decisórios acerca da situação de seus entes. Denota-se uma contradição extrema, visto que, se o objetivo da medida protetiva é a restituição de direitos e a reintegração familiar, suas possibilidades tornam-se longínquas na medida em que as famílias são excluídas dos procedimentos.

Da mesma forma, há necessidade de intimação dos demais atores do SGD, como Ministério Público, Defensoria Pública, equipe interdisciplinar da Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Instituições de acolhimento e suas equipes interdisciplinares, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Trabalho/Emprego e Secretaria Municipal de Habitação e outros órgãos de políticas públicas que julgarem procedente, para que possam se preparar para a atividade e oferecer participação qualificada, contextualizada e pertinente à cada caso avaliado.

Entre os processos de audiências analisados, percebeu-se que as intimações às instituições, na pessoa de seus representantes, foram substituídas por ofício circular convocatório, documento que faculta o comparecimento dos envolvidos e não garante que todos estejam presentes efetivamente.

Aliado a isso, nos processos, constam os ofícios remetidos somente às instituições de acolhimento e à secretaria municipal de saúde. No caso do Ministério Público e da Defensoria

Pública, houve a remessa do processo para ciência das audiências marcadas. Não existe registro de que nenhum dos demais atores do SGD, que deveriam participar da atividade, foram comunicados ou convidados.

3.2.2 Fase de realização das audiências concentradas

Na segunda fase, que é de realização das audiências, existem questões que devem ser esclarecidas minimamente, sem prejuízo das considerações e solicitações complementares emanadas pelos participantes. Assim, as audiências devem contemplar a oitiva do acolhido e de sua família, a certificação de que as intervenções de superação das situações de risco foram executadas, a avaliação das possibilidades de desligamento e em que condições, e as providências em relação à situação jurídica do acolhido.

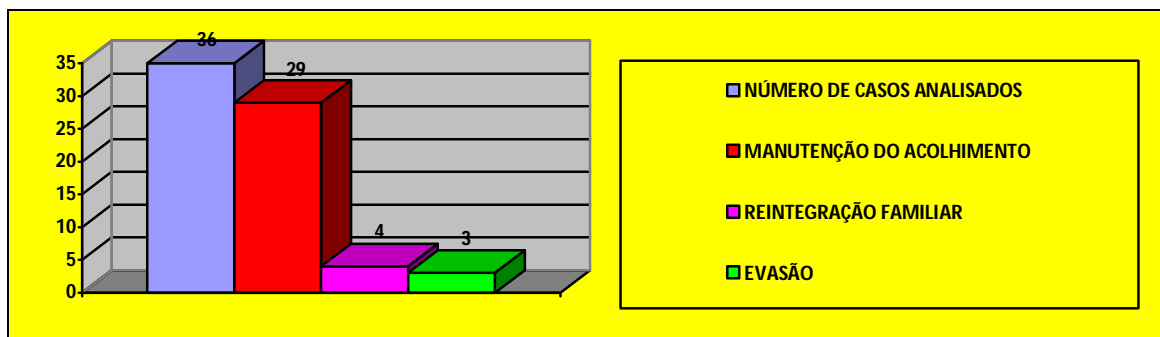
O primeiro momento da audiência deve ser reservado para oitiva do acolhido e, para tal, devem ser respeitados o desejo de participar, o estágio de desenvolvimento e a capacidade de compreensão. Segundo os processos analisados, nenhum dos acolhidos foi ouvido em audiência.

A família também deve participar ativamente dessa oportunidade, em que devem ser esclarecidos seus direitos, os motivos que levaram ao afastamento e poderá manifestar sua opinião, principalmente em relação à reintegração familiar. Nos 36 processos analisados, em somente dois há registros de participação da família nas audiências; em uma audiência, a mãe se comprometeu com as condições de retorno do acolhido para casa, e na outra a avó foi consultada acerca da possibilidade de receber o neto sob seus cuidados. Nos dois casos, houve o desligamento e retorno das crianças ou adolescentes para as famílias.

Nos demais processos, as famílias não foram ouvidas, nem se manifestaram sobre as situações vivenciadas, nem tampouco participaram das deliberações acerca do futuro de seus entes. Ressalta-se que foram perdidas as oportunidades de pactuação sobre as intervenções realizadas junto aos acolhidos, na perspectiva da restituição de direitos, e junto aos grupos familiares, na perspectiva de superação das situações que geraram o acolhimento.

No curso das audiências, deve haver a mensuração da possibilidade de imediata reintegração do infante à família. Nas atas de audiências analisadas, foram identificados três casos de desligamento por evasão dos acolhidos; em quatro casos, decidiu-se pela reintegração familiar imediata; e nos demais 29 casos essa máxima não foi possível.

Gráfico 4 – Desfechos sobre o desligamento



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

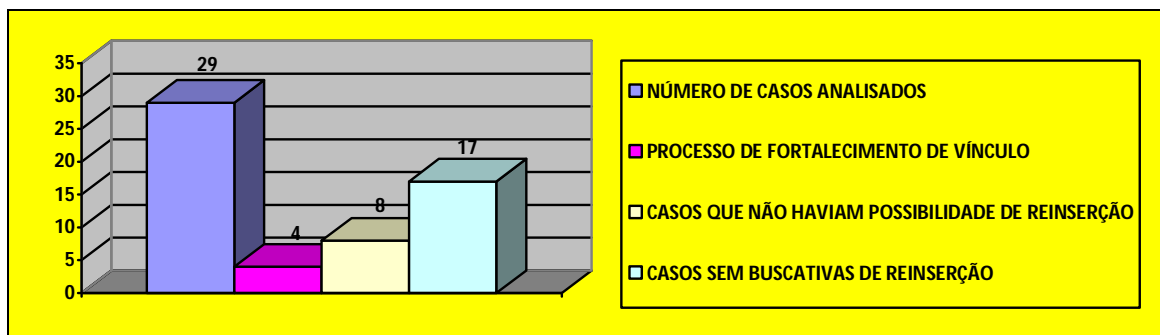
Nas situações de reintegração imediata, precisam restar comprovadas as avaliações sobre as condições de retorno dos acolhidos, e deverão ser feitas as pactuações de compromissos por parte da família, em garantir à segurança e cessação da violação de direitos. Nos processos analisados, havia informações de que em todos os quatro casos as avaliações já haviam sido feitas, de sorte que as crianças puderam ser desligadas em procedimentos na própria audiência.

A orientação normativa reza que, nos casos em que não for possível decidir pela reintegração imediata na família de origem, devem ser esgotadas as buscas de membros da família extensa, que possam ter o acolhido sob sua guarda, na perspectiva de permanência no próprio grupo familiar.

Em relação aos casos de evasão, foram apresentados os respectivos boletins de ocorrência e relatadas as buscas frustradas procedidas pela instituição de acolhimento. Em detrimento da instauração de esforços adicionais para localização dos evadidos, foi determinado o desligamento institucional, desobrigando o SGD das responsabilidades quanto àquelas crianças e adolescentes, inclusive à revelia das famílias.

Dos 29 casos em que as deliberações nas audiências foram no sentido de manter os acolhimentos, havia registros de que quatro acolhidos estavam em processo de fortalecimento de vínculos com parentes; em oito situações, foi concluído que não havia possibilidade de reinserção em família extensa; e 17 casos as buscas ainda não haviam sido feitas.

Gráfico 5 – Reinserção familiar

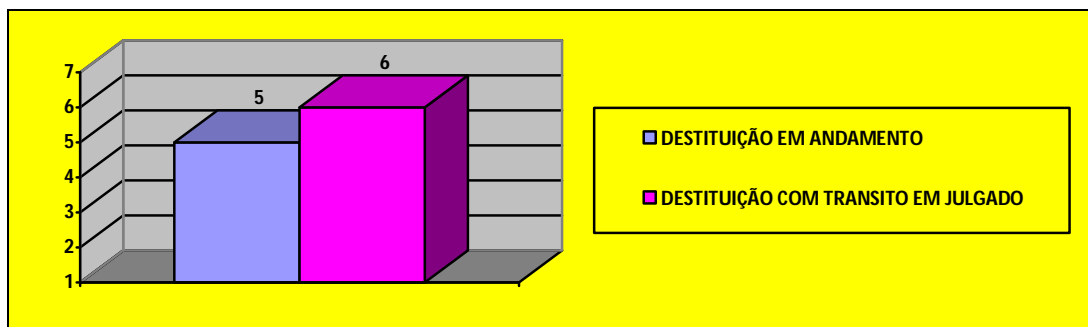


Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Nos casos em que haja a identificação de impossibilidade de retorno permanente do acolhido para o grupo familiar, devem-se desencadear os procedimentos para ajuizamento de ação de destituição do poder familiar. Caso tais providências já tenham sido encaminhadas, faz-se necessário verificar quando a formalização ocorreu e se está tendo o andamento adequado. Se já estiver em situação de trânsito em julgado, deve-se certificar se o nome do infante já foi inserido adequadamente no CNA e se está sendo constantemente feita a busca de eventuais pretendentes.

Nas atas de audiência analisadas, observou-se que foram apontadas informações de que, em cinco casos, os procedimentos de destituição do poder familiar já tinham sido desencadeados, mas não foram apresentadas informações sobre o andamento das ações. Em seis casos, as ações dessa mesma natureza já haviam transitado em julgado, inclusive com a inserção dos acolhidos no CNA, mas não foram informados detalhes quanto ao tempo de espera e as buscas de eventuais pretendentes.

Gráfico 6 – Situação jurídica do poder familiar



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

A função central das audiências concentradas é o avanço no atendimento das crianças e adolescentes acolhidos. Se essa realização assumir um caráter apenas formal, os resultados tendem a não ser atingidos, evidenciando apenas uma exposição dos casos, e há críticas de profissionais e serviços que nem sequer os atendem. As audiências devem ser planejadas e executadas no sentido de analisar e resolver questões relacionadas ao acolhimento, concretizando-se como resolutivas, interdisciplinares e mais horizontalizadas (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

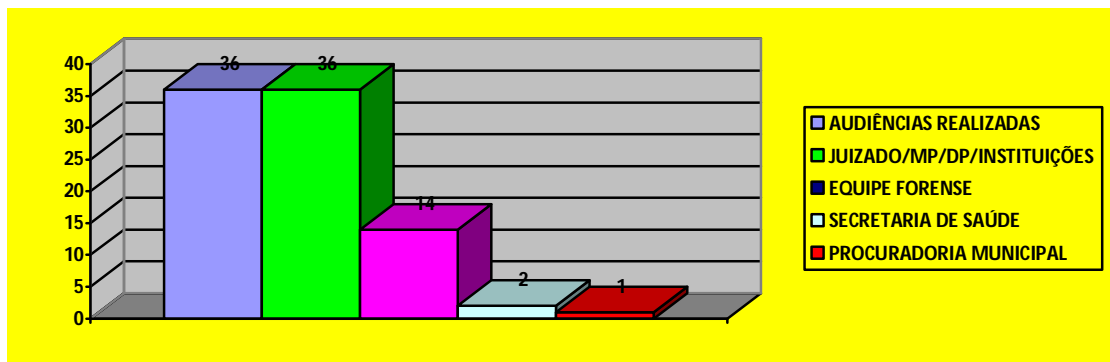
3.2.3 Fase de registro das audiências concentradas

Somam-se aos procedimentos a terceira e última fase, que é a de registro das audiências. Elas se materializam na confecção da ata individualizada para cada acolhido, a qual deve conter os encaminhamentos deliberados e a assinatura dos presentes. Esse é um documento juridicamente importante, pois vai assegurar a efetivação das medidas protetivas complementares para o acolhido e seu grupo familiar.

Nos registros das audiências analisados, constam as 36 atas, sendo uma para cada acolhido. Ressalta-se que em 13 casos foram realizadas audiências conjuntas, por se tratarem de grupos de irmãos, mas isso ocorreu sem prejuízo à confecção individual de cada documento, inclusive constando as particularidades de cada acolhido.

Todas as atas foram assinadas pelas pessoas presentes, considerando que as audiências aconteceram com a participação integral do Juizado da infância e Juventude, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das instituições de acolhimento. Houve presença parcial da equipe técnica da justiça da infância (em 14 audiências), da Secretaria Municipal de Saúde (em duas audiências) e da Procuradoria Geral do Município (em uma audiência).

Gráfico 7 – Participação do SGD



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

As atas das audiências devem ser juntadas aos respectivos processos de medida de proteção, para que sejam encaminhadas as providências cartoriais e a emissão das ordens judiciais para materialização das medidas tomadas.

Nos documentos analisados, visualizou-se que as atas das audiências realizadas foram devidamente juntadas aos processos de medida de proteção. Em 26 delas, havia somente a decisão judicial proferida sobre a manutenção do acolhimento ou desligamento. Somente em cinco casos constavam os encaminhamentos deliberados, sendo eles relativos a tratamento toxicológico, consultas com médicos psiquiatras, acompanhamento no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), inserção em programas de profissionalização e encaminhamento para o primeiro emprego.

Ressalta-se que em nenhum dos procedimentos foram emitidas as ordens judiciais para efetivação das medidas protetivas complementares, nem tampouco os referidos serviços foram notificados para execução dos atendimentos.

Após a realização das audiências, uma última providência registral se faz necessária. Trata-se da anotação dos dados numéricos das audiências, com vistas a alimentar o banco de dados do CNCA, acerca dos resultados das audiências concentradas. Essa ação visa a suprir uma necessidade histórica de se ter um banco de dados nacional, que reflita a situação global de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, inclusive como indicador de políticas públicas para a área.

No caso de Palmas/TO, essa atribuição foi contemplada e os resultados das audiências do segundo semestre de 2015 foram lançados nos formulários do CNCA, conforme preconizado.

Destaca-se que, segundo as diversas normativas do CNJ, esses são os direcionamentos mínimos a serem capitaneados pela justiça da infância, no sentido de tensionar a rede de

atendimento, para a promoção das intervenções necessárias, em tempo oportuno e na necessidade do acolhido. A incorporação de outras iniciativas é facultativa e devem ocorrer observadas as particularidades e regionalidades, mas sempre com foco no caráter de excepcionalidade e brevidade da medida.

3.3 FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ATUANTES NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

As instituições de acolhimento, como os demais serviços da área da Assistência Social no Brasil, foram marcadas historicamente por uma configuração de cunho assistencialista e caritativa. Sua concepção, enquanto mecanismo de ajuda e de solidariedade, vincula-se ao espírito religioso e às práticas de caráter filantrópico, resultando em políticas de pouca efetividade social (COUTO et al., 2011).

No caso do acolhimento institucional, as instituições configuravam como um padrão arcaico de intervenção, compostas por religiosos e por profissionais voluntários, que fossem capazes de gestos de benevolência e caridade com os “menores indefesos”.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública se configurou como um fator redirecionador das concepções acerca da condução dos serviços, em especial do acolhimento institucional. Esse novo olhar proporcionou a visualização de que as condições de risco e vulnerabilidade de crianças e adolescentes em situação de acolhimento requerem atuações profissionais, técnicas, especializadas e capazes de produzir as respostas no sentido de superação e restituição de direitos.

Por certo, um profissional qualificado possui amplitude na sua competência crítica, não só executiva, mas pensante, com habilidades para analisar, pesquisar e decifrar a realidade com a qual está envolvido, vislumbrando sempre novas alternativas de trabalho e contribuindo profundamente com as alterações necessárias na vida de seus usuários e na sociedade (IAMAMOTO, 1997).

Paralelo à evolução regulatória da política social, também caminharam os aparatos legislativos de interface com os serviços, tornando o acolhimento institucional articulado à outras instituições e segmentos. Atualmente, quando se fala em acolhimento, alcança-se um viés que ultrapassa o território da Assistência Social, englobando também o abrangente e complexo SGD.

O moderno Direito da criança e do adolescente requer que as instituições ligadas ao acolhimento ofereçam serviços profissionais e interdisciplinares. Da mesma forma, os profissionais não podem mais atuar com improvisações, amadorismos e achismos, por isso, carecem de preparação e formação continuada. A complexidade das situações postas e vivenciadas de forma intensa pelos acolhidos demandam intervenções qualificadas e que ofereçam respostas reais aos problemas existentes (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010).

Para qualquer profissional, atuar com o acolhimento institucional não é tarefa fácil, pois acabam sofrendo os impactos das frágeis relações entre os acolhidos e suas famílias. Trata-se de um campo de trabalho instável, com demandas cotidianas desconhecidas, para as quais o profissional deve estar sempre preparado. A diversidade de históricos familiares e das reações diante do acolhimento geram um ambiente a ser descortinado e um esforço para o alcance dos objetivos do trabalho (BARBOSA, 2014).

Ancorada nessa premissa, a revisão do ECA trouxe a inclusão de um parágrafo extremamente importante no âmbito do artigo 92, no que se refere aos programas de acolhimento. A partir da vigência da LCFC, os entes federados passam a ter a obrigação de promover a permanente qualificação dos profissionais atuantes direta ou indiretamente, com os programas de acolhimento e colocação familiar de crianças e adolescentes, sendo essa uma atribuição solidária dos Poderes Executivo e Judiciário (BRASIL, 2009).

Fortalecendo o sentido de rede de atendimento ou de sistema de garantias, o dispositivo legal assevera que tais atividades devem, necessariamente, envolver os profissionais dos serviços, os membros do Poder Judiciário, o Ministério Público e os Conselhos Tutelares. Essa preocupação reflete o movimento pela profissionalização e pelo aperfeiçoamento dos serviços, entendendo que o crescimento e o amadurecimento técnico podem proporcionar maior efetividade e dinamicidade nas intervenções e, por consequência, maior capacidade técnica.

O Guia de orientações técnicas para os serviços de acolhimento assevera que a finalidade das capacitações deverá sempre estar pautada na qualidade dos atendimentos aos acolhidos e seus grupos familiares, de forma condizente com a garantia dos direitos. Sem essas condições, os profissionais dificilmente conseguirão realizar um trabalho que vá ao encontro das necessidades dos usuários. Está nessa seara a fundamentação para a primazia de investimentos na formação continuada dos profissionais ligados ao acolhimento.

Como um serviço da política pública de Assistência Social, o acolhimento institucional é contemplado nos pressupostos da Norma Operacional Básica para Recursos Humanos, do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Essa norma dita que as

instituições de acolhimento devem elaborar e executar planos de capacitação, viabilizando a participação de seus trabalhadores em atividades, eventos e demais espaços de formação na área, promovidos pelas três esferas de governo.

De forma complementar e mais específica, as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento, recomendadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dedicam um item especialmente para os direcionamentos acerca das capacitações necessárias aos profissionais desses serviços. Nesse documento, classifica-se a formação dos profissionais em duas categorias, sendo a primeira a capacitação introdutória, e a segunda a formação continuada.

A capacitação introdutória destina-se aos profissionais recém-inseridos nos serviços, a fim de que possam se apropriar dos conhecimentos essenciais para o início de suas atividades. Algumas temáticas são consideradas básicas e prioritárias nesses casos, como a compreensão do acolhimento institucional, suas especificidades e regras de funcionamento; os Projetos Políticos-Pedagógicos dos serviços de acolhimento; e a legislação pertinente (PNAS, SUAS, Norma Operacional Básica do SUAS, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, ECA, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento, entre outros).

Nessa etapa, é relevante conhecer sobre o SGD e a rede de políticas públicas, com o intuito de que o profissional compreenda as medidas protetivas, as competências e os limites de atuação de cada órgão/instituição e articulação entre as instâncias envolvidas; as etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente (características, desafios, comportamentos típicos, fortalecimento da autonomia, desenvolvimento da sexualidade); os comportamentos frequentemente observados entre crianças/adolescentes separados da família de origem, que sofreram abandono, violência, ou outros tipos de violações.

Torna-se essencial se apropriar das práticas educativas de como ajudar a criança/adolescente a conhecer e a lidar com sentimentos, fortalecer a autoestima e contribuir para a construção da identidade; os cuidados específicos com crianças e adolescentes com deficiência ou necessidades específicas de saúde (doença infectocontagiosa ou imunodepressora, transtorno mental, dependência química).

Também há de se estudar sobre as novas configurações familiares e a realidade das famílias em situação de vulnerabilidade/risco, assim como as várias metodologias de trabalho, aprendendo sobre a diversidade cultural, sexual, étnica e religiosa e, principalmente, sobre o trabalho em rede.

A partir da compreensão dessas questões envoltas ao acolhimento, o processo de formação e atualização deve passar ser constante e cotidiano, proporcionando as condições de desenvolvimento profissional, para empoderar os técnicos a realizarem atividades consistentes, na garantia da superação dos fatores geradores do acolhimento, na restituição de direitos e na efetividade da medida protetiva.

Para a formação continuada, são recomendados reuniões periódicas de equipe (discussão e fechamento de casos, reavaliação de Planos de atendimento individual e familiar, construção de consensos, revisão e melhoria das metodologias) e estudo sobre temas recorrentes do cotidiano, assim como aqueles já trabalhados na fase de capacitação introdutória, ou os que sejam orientados pelas necessidades institucionais.

Os momentos de formação podem ser promovidos pelas próprias instituições ou por parceiros externos, podendo assumir o formato de cursos, estudos de caso, aprofundamento do uso dos instrumentais técnicos mais utilizados no trabalho, aperfeiçoamento das técnicas de intervenção, supervisão institucional com profissional externo, grupo de escuta mútua, espaço de escuta individual e, principalmente, apoios periódicos entre equipes técnicas das diversas instituições afetas ao acolhimento.

Imbuído dessa responsabilidade e assumindo sua responsabilidade solidária com esse direcionamento normativo, o CNJ instituiu dois documentos importantes, na perspectiva de reforçar a tarefa do Poder Judiciário, em promover ações na área de formação dos profissionais ligados à infância e Juventude. O primeiro deles foi a Resolução n. 94, de 27 de outubro de 2009, em que estabelece a criação das Coordenadorias da Infância e Juventude no âmbito dos Tribunais estaduais, conferindo-lhes a atribuição de colaborar com a formação inicial, continuada e especializada dos magistrados e servidores da área.

O outro documento foi o Provimento n. 36, de 24 de abril de 2014, o qual determina às Presidências dos Tribunais de Justiça de todo o País que utilizem as estruturas das escolas de magistratura e das demais instituições de ensino superior com quem possam estabelecer parceria, para a promoção de cursos destinados à formação continuada e à qualificação permanente dos magistrados, das equipes técnicas e dos demais profissionais que se relacionam com os serviços inerentes às matérias da infância e juventude.

Diante de exigências tão amplas, suscita-se a pactuação de articulações e comprometimento dos diversos segmentos envolvidos, para a consecução do objetivo maior, que é responder positivamente às necessidades do acolhimento. Ressalva-se que o protagonismo dessas ações comumente é atribuída ao Poder Executivo, porém, nesse cenário de rede e de intersetorialidade, o Poder Judiciário é chamado a contribuir ativamente com o

Plano de formação dos profissionais atuantes no acolhimento institucional, compromisso ratificado por meio das diretrizes do CNJ.

Experiências exitosas no Brasil demonstram que a profissionalização dos serviços de acolhimento institucional e a formação dos trabalhadores do SGD têm sido um recurso importante para a mudança de olhares, de práticas e de posturas, propostos nos direcionamentos normativos vigentes. A mudança da lei por si só não resulta em mudança de paradigmas, daí a necessidade de formação, qualificação, reflexão, enfim, práxis (ELAGE, 2011).

Em face da inexistência de documentos produzidos no âmbito do SGD atuante na Comarca de Palmas/TO, o que podemos concluir é pela necessidade urgente de promoção de iniciativas nesse sentido, visto que, pelo menos no plano formal, as ações ainda não foram iniciadas.

No plano material, como resultado das inquietudes inerentes ao planejamento da presente pesquisa e podendo ser considerado como fruto desse trabalho, foi iniciada uma articulação entre a equipe do Serviço Psicossocial Forense e as equipes multidisciplinares de duas instituições de acolhimento, que se mostraram interessadas em resignificar as práticas do acolhimento institucional na Comarca de Palmas/TO.

O ponto de partida foi a formação do Grupo de Estudos e Debates sobre o Acolhimento Institucional (GEDAI), envolvendo as equipes técnicas e os gestores das instituições de acolhimento. O grupo se reúne mensalmente, desde setembro de 2015, tendo como pauta as orientações jurídicas sobre a medida protetiva, as normativas de funcionamento do serviço de atendimento, os instrumentais técnicos inerentes ao trabalho cotidiano desses profissionais, assim como a discussão de casos em atendimento. Tal iniciativa, apesar de embrionária, deve ser valorizada, fomentada e ampliada, para funcionar como estratégia de formação continuada dos profissionais envolvidos.

Nota-se que várias são as opções de implantação desse eixo operacional, sendo que muitas delas não estão ligadas à destinação de recursos financeiros, mas de viabilização das condições, para que os profissionais envolvidos possam participar, ou seja, que os gestores reconheçam a capacitação e a formação como elementos essenciais ao trabalho, sendo inclusive parte dele. Para além disso, também pode ter a capacidade de fortalecer e articular de forma mais próxima, a rede do SGD.

3.4 INSPEÇÕES PERIÓDICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

Desde a promulgação do Eca em 1990, demonstrou-se a preocupação em prever os mecanismos de controle social, em face das políticas de atendimento a crianças e adolescentes. De forma especial, no artigo 95 dessa lei, ficou consignado a alguns atores do SGD (Ministério Público, Conselhos Tutelares e Judiciário) a responsabilidade de fiscalizar as instituições governamentais e não governamentais, destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes, entre elas as que mantêm programas em regime de acolhimento institucional (BRASIL, 1990).

O que ocorre é que, apesar dessa prerrogativa estar clamente identificada, sua previsão legal não foi suficiente para modificação das rotinas dentro dos sistemas de acolhimento institucional, portanto, sua efetivação ainda não está consolidada. Entre as questões geradoras do descumprimento da realização das fiscalizações, está a ausência de integração dos órgãos e instituições responsáveis por tal atividade.

Realizar atividades em rede, de forma cooperativa e complementar, traduz-se como uma das exigências essenciais para o alcance dos objetivos e dos princípios contidos no ECA. Ausentar-se dessa diretriz dificulta muito sua realização, principalmente quando se trata de uma atividade cujas competências estão sobrepostas, como é o caso da fiscalização das instituições, em que a responsabilidade recai concomitantemente sobre o Judiciário, o Ministério Público, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os Conselhos Tutelares.

O dispositivo legal inicialmente deixou uma indefinição de como tais funções deveriam ser desempenhadas, com que periodicidade, com base em que parâmetros, entre outras lacunas de ordem operacional. Diante disso, apresentaram-se situações em que as fiscalizações simplesmente não ocorriam, em outros casos, era realizada esporadicamente (MARTINS, 2009).

Por outro lado, existiam as situações em que se configuram como ação ocasional, motivadas por denúncias ou em resposta a demandas de informações suscitadas por órgãos superiores. No entanto, em alguns locais, tal atribuição foi considerada tão relevante que foram criados serviços específicos de fiscalização e orientação às instituições de acolhimento, como é o caso do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campo Grande e Porto Velho (CNMP, 2014).

Na mesma perspectiva de desregulamentação operacional, situavam-se a forma e os parâmetros a serem usados nas fiscalizações. Elas poderiam ocorrer conduzidas pelos

operadores do direito (juízes e promotores), outras vezes pelas equipes técnicas dos órgãos, ou pelos conselheiros tutelares (sem suporte técnico). Essa pluralidade de olhares sobre o mesmo serviço tornava-se relevante do ponto de vista sistêmico, mas, por outro lado, acarretava em visões segmentadas e descoladas de uma referência técnica pertinente a esse serviço.

Fortalecer a efetivação de uma política pública se faz importante, pois a execução de um serviço de forma desvirtuada e desarticulada dos objetivos para os quais foi criado pode ser mais danoso do que sua ausência total. Lidar com complexidades e vulnerabilidades relativas a crianças e adolescentes em situação de risco exigem profissionalismo e efetividade, portanto, são necessários serviços dotados de capacidade técnica e operacional pertinentes, que possam ser reconhecidos e apoiados pelos parceiros do SGD.

Está nessa seara a consideração de que as deficiências na articulação dos atores do SGD impactaram diretamente na efetividade das fiscalizações das instituições de acolhimento e, portanto, no trabalho em rede. Em consequência disso, deixam de contribuir com a melhoria e o constante aprimoramento dos serviços, em face da ineficiência de fiscalizações frequentes e coordenadas. Esse quadro de ausência de atuação do controle externo e do controle social levaram, muitas vezes, à manutenção de práticas que deveriam estar superadas, além da anuência à cristalização de atendimentos irregulares e avessos à doutrina da proteção integral.

A dificuldade de sistematização, de trabalho conjunto e de comunicação em rede são questões que emergiram e que ensejaram a cautelosa reavaliação do ECA. Essa avaliação deve ser procedida e materializada com o advento da LCFC, que acrescentou um dispositivo relativo ao princípio da eficiência, regente de todos os setores da administração pública.

Todo o esforço para revisão do diploma legal se pautou na busca da superação do que se denomina como dupla fragmentação. Esta consiste no fato de que as diferentes abordagens não têm conexões ou interlocuções, assim, constata-se um precário diálogo entre os vários campos do saber e do fazer, o que dificulta as diversas intervenções profissionais, especialmente da infância e adolescência (BAZÍLIO; KRAMER, 2011).

Foi, então, que se atribuiu, no artigo 90 do ECA, como critério de renovação da autorização de funcionamento das instituições de acolhimento, a comprovação da qualidade e da eficiência do trabalho desenvolvido, o qual deve ser atestado pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e Juventude (BRASIL, 2009). De modo que, a cada dois anos, na ocasião da renovação documental, junto ao CMDCA, as instituições devem apresentar o atestado, o qual, por seu teor, deve ser oriundo dos resultados aferidos nas ocasiões das fiscalizações.

Atrelar a obrigação legal de fiscalização ao atestado de eficiência do serviço trouxe maiores responsabilidades aos responsáveis por essa atividade, tanto que os órgãos superiores de definição de procedimentos e organização tanto do Poder Judiciário, quanto do Ministério Público estabeleceram diretrizes para sua efetiva participação no controle da execução dos serviços de acolhimento institucional.

O Judiciário, por meio do CNJ, estabeleceu a Instrução Normativa n. 2, de 30 de junho de 2010, em que disciplinou a adoção de medidas para a regularização do controle dos serviços de execução da medida protetiva de acolhimento. Nesse documento, são descritas ações de caráter imediato, que deveriam ser implementadas por todos os Tribunais Estaduais, no sentido de conhecerem a realidade exata das condições de atendimento das instituições, assim como a quantidade e a situação individual das crianças e dos adolescentes em regime de acolhimento no País.

Após esse diagnóstico inicial, todas as Varas e Juizados com competência na área da infância e juventude deveriam assumir sua função legal de exercer o controle efetivo das instituições que desenvolvem programas de acolhimento.

Na mesma direção, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instituiu a Resolução n. 71/2011, mais tarde aprimorada pela Resolução n. 96/2013, nas quais determinou a realização de fiscalizações periódicas nas instituições de acolhimento, incluindo a remessa dos resultados das inspeções para o banco de dados nacional do próprio CNMP. Tais iniciativas ocorreram no intuito de se ter o conhecimento da situação real das instituições, até então sob o manto da obscuridade.

As estratégias instituídas caracterizaram-se como essenciais para que esses atores do SGD ocupassem seus devidos espaços, no processo de fiscalização, orientação e tensionamento da execução da política pública, mas, principalmente, para a superação das resistências corporativas e o impulso para uma maior qualificação dos serviços socioassistenciais.

O passo seguinte seria os envolvidos se apropriarem dos novos direcionamentos e colocá-los em prática, mas foi visualizado que, em Palmas/TO, eles ainda não foram implementados. Isso porque, por informação dos responsáveis pelos documentos do Juizado da Infância e Juventude, não há registros acerca da emissão dos atestados de qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido pelas instituições de acolhimento, nem tampouco de relatórios de inspeções periódicas que por ventura tenham sido realizadas.

A pedido da pesquisadora, foi feita a busca processual de eventuais inspeções realizadas para fins de instruir Ações Cíveis Públicas e que pudessem servir como referência

para este estudo, em relação aos parâmetros utilizados na fiscalização. Esse procedimento de instrução processual geralmente é utilizado em casos de denúncias pelos órgãos de controle social ou pedidos de providências pelo Ministério Público, em relação aos serviços das instituições de acolhimento.

Como resultado, pôde-se ter acesso a somente um relatório de inspeção realizada em uma das instituições em funcionamento, tendo sido o documento emitido no ano de 2011, ou seja, após a revisão legal e a implantação dos novos requisitos.

Há de se ressaltar que a discussão acerca dos parâmetros a serem utilizados nos processos fiscalizatórios surgiu a partir da necessidade de superação de práticas pautadas em senso comum, em juízos de valor pessoais de seus condutores, ou na limitação à avaliação das instalações físicas. Com as novas normativas, emerge o cuidado de aferir as condições operacionais e o caráter profissional/técnico desse serviço de política pública, no sentido de mensurar sua capacidade de atendimento na perspectiva de efetivar direitos.

A fiscalização das instituições de acolhimento passa a ser reconhecida como uma atribuição complexa, que demanda avaliações de vários aspectos, definidos pela tipificação dos serviços socioassistenciais, no âmbito do SUAS e na competência da Política Nacional de Assistência Social, regulamentadora do funcionamento do referido serviço. O olhar dos fiscalizadores deveria passar a ser pautado nas diretrizes de funcionamento dos serviços de acolhimento, estabelecidos por meio do documento de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, sustentado e aprovado na resolução conjunta CNAS/CONANDA n. 1, de 18 de junho de 2009.

Em relação ao documento produzido pelo Juizado da Infância e Juventude de Palmas/TO, visualizou-se que a elaboração do relatório resultou da inspeção realizada por um dos profissionais da equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude de Palmas/TO. E, pela descrição, a atividade foi conduzida sem participação dos profissionais de outras áreas ou de outras instituições componentes do SGD.

A justiça não é composta somente pelo magistrado, mas também pelos demais profissionais que trabalham assessorando-o. É salutar ressaltar que a atuação efetiva de uma equipe multidisciplinar, assim como a articulação interinstitucional, proporcionaria uma maior proximidade ao que é “justo”, no trato com as questões da infância (MARTINS, 2009).

O documento analisado apresentou uma introdução, em que existe a informação de que a inspeção foi realizada por determinação judicial, foi feita a descrição dos objetivos de trabalho da instituição visitada, bem como apresentou os referenciais utilizados para nortear a atividade, que foram o ECA, a LCFC e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do

Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Repara-se que os parâmetros de fiscalização foram pautados em normativas da área da infância, porém não são as que regulamentam o funcionamento do serviço, o que por certo fragilizou a avaliação.

Segundo as normativas, as avaliações devem ser categorizadas em três seções: requisitos do funcionamento das instituições; atendimento aos princípios norteadores da medida protetiva; e a pertinência metodológica de trabalho com os acolhidos e suas famílias.

No relatório analisado, privilegiaram-se as questões relativas ao funcionamento da instituição, visto que o texto apresentou uma estrutura organizada em forma de descrição dos aspectos físicos, operacionais e técnicos, a ponderação das necessidades e as considerações finais.

Em relação aos aspectos do funcionamento da instituição, foi feita uma descrição da população atendida, dos aspectos estruturais e de acabamento da casa, da quantidade de cômodos e suas repartições, da destinação dada para cada ambiente, dos móveis e utensílios, das condições de higiene, das condições de acesso facilitado, das questões de segurança do imóvel e do seu aspecto semelhante a uma residência, além dos recursos humanos disponíveis.

Paralelo à descrição, foram tecidos comentários acerca da utilidade, da pertinência e do modo de uso pelos acolhidos e pelos trabalhadores da casa, mas não há o comparativo entre a estrutura encontrada e a ideal preconizada, de forma que impossibilitou a conclusão acerca da pertinência ou inadequação dos requisitos de funcionamento institucional.

Para além de uma descrição objetiva, a função da inspeção é identificar a tipificação do serviço (abrigo institucional, casa-lar, família acolhedora, república ou serviço regionalizado) e, de acordo com as diretrizes específicas, verificar a pertinência quanto ao público atendido, aos recursos humanos, aos aspectos físicos, à infraestrutura e aos espaços mínimos sugeridos no Guia de orientações técnicas para os serviços de acolhimento.

A opção pela não utilização dos parâmetros tidos como mínimos essenciais coloca a avaliação em um status de senso comum, focada na infraestrutura física e estando sujeita à subjetividades e juízos de valor, sendo essa uma das questões que se busca superar. Alterada a ótica de justiça tutelar, também deve alterar a ótica do olhar para os serviços, assimilando os princípios atualmente vigentes (MARTINS, 2009).

No que se refere aos princípios norteadores, a inspeção visa a aferir a capacidade de garantir as excepcionalidades e a provisoriade do afastamento familiar; a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; o respeito à diversidade e a não-discriminação; o atendimento personalizado e individualizado; a liberdade de crença e religião

e o respeito à autonomia. Esses parâmetros são contemplados no Guia de orientações para os serviços de acolhimento.

No relatório analisado, a única informação contemplada é que contam com uma rotina de recebimento de visitas das famílias dos acolhidos, com data e horário pré-estabelecido institucionalmente. Assim, pode-se considerar que não houve de fato avaliação dos itens correspondentes a essa seção.

As orientações normativas versam que a pertinência metodológica do trabalho desenvolvido pela instituição de acolhimento pode ser aferida a partir da contemplação de atividades técnicas indispensáveis em cada caso, como a realização do estudo diagnóstico, a elaboração do PIA, o acompanhamento da família de origem, a articulação intersetorial, o projeto político-pedagógico, a gestão do trabalho e a educação permanente da equipe de trabalho.

O relatório analisado cita que a instituição trabalha articulada com a rede de serviços socioassistenciais, com vistas à garantir o atendimento das diversas demandas apresentadas pelos acolhidos e suas famílias. Inclusive cita que todos os acolhidos estão inseridos em escolas formais, em cursos profissionalizantes e participam de atividades de programas sociais. Além disso, menciona que não há capacitação inicial ou formação continuada para os profissionais pertencentes ao quadro funcional.

Essas são informações insipientes as quais deveriam ter sido analisadas, já que a inspeção deve apontar as práticas exitosas e, principalmente, as deficiências no atendimento. Essas informações, por sua vez, devem ser discutidas entre todos os atores do SGD, visando à orientação e à requisição de melhorias para o serviço.

O enfrentamento das irregularidades não é facultativo, mas uma obrigação das instituições, sob pena de responsabilização de seus gestores e, em casos extremos, pode incorrer no encerramento das atividades. Apesar da previsão punitiva, existe um viés superior de que a atividade pode render frutos positivos, principalmente no que concerne à construção de alternativas aos problemas vivenciados pelo SGD (MENDES, 2010).

Na realidade, pode-se perceber que os aportes legais estão postos, as condições de exibibilidade e controle social estão asseguradas, porém o respaldo não se traduz para a prática. Os parâmetros de funcionamento e os papéis na estrutura das políticas sociais relativas ao acolhimento estão determinados, mas é preciso que sejam apropriados e exercidos, principalmente em face de um estigma histórico de instituições equivocadas, com estrutura deficiente, condições precárias, recursos insuficientes (humanos e financeiros) e trabalhadores sem formação (DAFFRE, 2012).

3.5 CADASTROS DO CNJ – BANCO DE DADOS NACIONAL DO CNCA

A ausência de mecanismos efetivos de controle e mensuração da quantidade de crianças e adolescentes em situação de acolhimento no Brasil é histórica e, para situá-la, novamente se remete ao Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada, realizado pelo IPEA em 2004. Esse levantamento representa um marco importante na cena sociojurídica, visto que proporcionou o despertar da obscuridade predominante até então, ensejando iniciativas de reversão do quadro, no âmbito do SGD, das políticas públicas e da sociedade em geral.

Entre as demandas advindas dessa “descoberta da situação da infância vulnerável brasileira”, situa-se a necessidade de maior controle e acompanhamento do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, principalmente por parte do Poder Judiciário, que se apresentou como afastado, inerte e deslocado de sua função protetora.

A resignificação da participação da justiça da infância nas ações de perspectiva protetiva do SGD se intensificaram com as novas responsabilidades contempladas pela LCFC. Isso ocorreu especialmente na obrigação de criação e manutenção do cadastro de informações atualizadas sobre crianças e adolescentes em regime de acolhimento, com detalhamento da situação jurídica e das providências encaminhadas, no sentido da restituição do direito à convivência familiar de cada acolhido (BRASIL, 2009).

A fim de viabilizar maior sistematização ao cumprimento dessa obrigação, o CNJ instituiu a Resolução n. 93, de 27 de outubro de 2009, na qual criou e dispôs sobre o CNCA, cuja finalidade está em sede da consolidação dos dados dos acolhimentos em todas as comarcas brasileiras. A Resolução estabeleceu que a Corregedoria Nacional de Justiça é o órgão competente para gerir e fiscalizar os cadastros, devendo disciplinar sobre seu preenchimento e as regras para o armazenamento das informações pelas comarcas.

Essa preocupação converge com as diretrizes da PNAS, no que se refere à vigilância socioassistencial¹, idealizada para atribuir maior eficiência e eficácia aos serviços e dotada de

¹ A NOB/SUAS/12, em seu capítulo VII, artigo 87, insitui que a Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

um sistema de indicadores, padrões e parâmetros, para monitoramento, avaliação e redirecionamento fundamentado da política pública (VALENTE, 2013).

O CNCA, assim como os demais cadastros da área da infância, ficam hospedados no sítio do CNJ na internet e são acessados somente pelos órgãos autorizados e pelas pessoas que guardam relação com os procedimentos relativos ao acolhimento. As corregedorias estaduais são responsáveis pela fiscalização local e, aos juízes com competência na área da infância, cabe a tarefa diária de alimentação do banco de dados, com as informações das ocorrências de sua jurisdição, podendo essa atribuição ser delegada a um auxiliar ou assessor, como acontece na Comarca de Palmas/TO.

A reafirmação legal da competência exclusiva da autoridade judiciária, em realizar o afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e colocá-las em regime de acolhimento, emanou a atribuição para o juiz da infância de expedição da guia de acolhimento.

Em atendimento a tal obrigação, por meio da Instrução Normativa n. 3, de 3 de novembro de 2009, o CNJ instituiu a guia única de acolhimento e a guia única de desligamento, assim como as regras para o armazenamento das informações acerca dos acolhimentos e desligamentos em cada Comarca, tornando-as uma obrigação institucional.

Na busca pela superação das práticas de desatenção à situação do acolhimento institucional no Brasil, o legislador, na construção da LCFC, teve a preocupação em responsabilizar as autoridades judiciárias pela omissão ou pela incorreta alimentação das informações nos cadastros do CNJ. Assim, o ECA passou a reger, em seu artigo 258-A, penalidades pecuniárias para os que deixarem de providenciar a instalação e a operacionalização dos cadastros (BRASIL, 2009).

Vencidas as determinações legais e atribuições de responsabilidades, tem-se que, em termos operacionais, o CNCA é composto por seções relativas ao Cadastro do acolhido, ao Cadastro das instituições de acolhimento, à Guia de Acolhimento, ao Registro das audiências concentradas de revisão de medidas protetivas e à Guia de Desligamento.

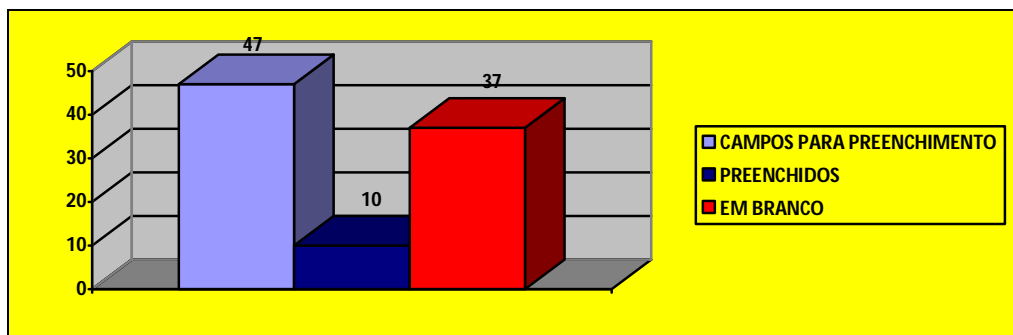
Esses cinco formulários contemplam toda a movimentação acerca da situação de crianças e adolescentes dentro do sistema de acolhimento, de forma que possam disponibilizar informações atualizadas, com transparência e ao acesso dos demais atores do SGD, inclusive aos responsáveis pelas políticas públicas que possam resultar em redução do número de crianças e adolescentes afastados de suas famílias (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2014).

3.5.1 Cadastro dos acolhidos

No Cadastro do acolhido, devem ser lançadas as informações principais de qualificação da criança ou adolescente, histórico da situação que gerou o acolhimento, a localização do acolhido, suas referências familiares e comunitárias, sua condição biopsicossocial, a situação familiar e a situação jurídica do caso.

Foram analisados os 17 cadastros de acolhidos registrados pela Comarca de Palmas/TO no CNCA, nos quais se pôde perceber a incompletude das informações. Os dados existentes versam sobre o nome da criança ou adolescente, o sexo, a data de nascimento, a localização do acolhido, o número da guia de acolhimento, o histórico do fato gerador do afastamento familiar e a Vara responsável pelo acolhimento, ou seja, foram preenchidos dez dos 47 campos existentes no formulário.

Gráfico 8 – Campos do formulário



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

As informações que não foram registradas são referentes à cor da pele dos acolhidos, naturalidade e nacionalidade, situações de ameaça de morte, número da certidão de nascimento, nome dos pais, existência de irmãos, as referências familiares extensas, os vínculos comunitários, o histórico de visitas recebidas durante o acolhimento, os dados escolares, a identificação de deficiências ou necessidades educacionais especiais, dados de saúde física e mental, a situação sociofamiliar, os atores do SGD que estão atuando diretamente no caso, os processos judiciais relacionados ao acolhido, o histórico das medidas protetivas aplicadas e as ocorrências durante o acolhimento.

No cadastro, existe um campo específico para anexar arquivos que forem considerados importantes ou que possam contribuir com o atendimento no momento atual ou futuro, porém em nenhum dos cadastros existem documentos anexados.

Nota-se que informações extremamente relevantes deixaram de ser socializadas para o SGD, além de excluídas dos indicadores sociais utilizados para planejamento das políticas públicas na área da infância.

Os prejuízos podem ser mensurados sob dois aspectos. O primeiro é de que as políticas públicas são fundamentais para garantir o bom funcionamento das instituições jurídicas e de proteção à criança e ao adolescente, especialmente as que cuidam do acolhimento institucional, portanto, os indicadores são imprescindíveis. O segundo é que o Poder Judiciário possui um papel primordial na consolidação de direitos, para reversão dos quadros de exclusão e desigualdade que aviltam os princípios de garantia dos direitos humanos, portanto, precisa conhecer suas demandas e sua realidade (DAFFRE, 2012).

3.5.2 Guias de acolhimento

As guias de acolhimento são estruturadas com doze seções, sendo elas referentes à jurisdição; os dados da criança ou adolescente, dos pais ou responsáveis, do acolhimento; às medidas protetivas aplicadas; à documentação da criança ou adolescente; à identificação de interessados em recebê-lo sob guarda; os motivos do afastamento; os dados dos solicitantes do acolhimento, do parecer da equipe técnica e do despacho da autoridade judiciária.

Em relação à identificação da jurisdição do caso, visualiza-se que em todas as guias analisadas constam a completa identificação do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e da Comarca de Palmas/TO, bem como a precedente vinculação ao Juizado da Infância e Juventude. Nas 17 guias, há despacho da autoridade judiciária no sentido de manutenção do acolhimento.

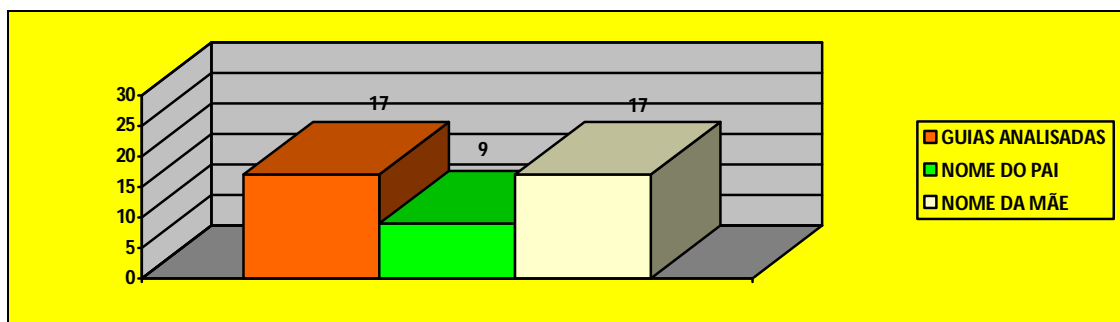
Na seção relativa aos dados da criança ou adolescente, foram informados em todas as guias nome completo, o sexo, a data de nascimento, a idade presumida e o número do processo de medida de proteção em tramitação.

Em relação aos dados do acolhimento, todas as guias contêm a identificação do local, data e horário em que a criança foi acolhida, mas em nenhuma das 17 guias analisadas existem informações registradas sobre possibilidades de encaminhamento a familiares ou a interessados em ter a criança ou adolescente sob guarda, como alternativa ao acolhimento.

Na seção sobre as medidas protetivas aplicadas, em todas as guias somente foi registrada a medida de acolhimento institucional a criança ou adolescente, não fazendo menção a outras que porventura tenham ocorrido. Já em relação às medidas protetivas destinadas à família, em nenhuma das guias há registro de tais ações.

As 17 guias analisadas possuem o nome da mãe da criança ou adolescente, mas somente em nove delas existe a identificação relativa ao pai. Esse dado reforça a percepção de que, mesmo com a mudança de paradigmas sociais relativos à estruturação das famílias, as mulheres continuam sendo as principais cuidadoras e, em muitos casos, as únicas responsáveis pelos filhos. A questão de gênero sobressalta-se nessa realidade, em que os homens são menos cobrados e chamados à responsabilidade, ao passo que às mulheres cabe cuidar, prover materialmente e responder pelos descaminhos das relações familiares (FÁVERO et al., 2008).

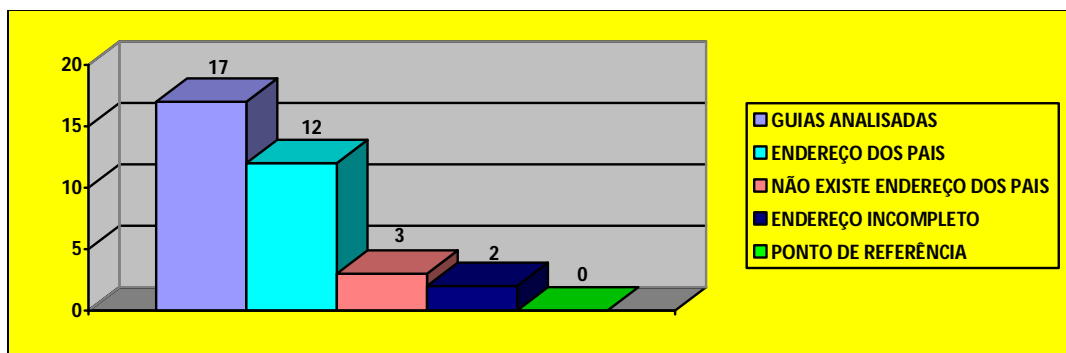
Gráfico 9 – Identificação dos pais



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Em 12 guias, foram informados os endereços dos pais ou de um deles; em duas guias, essa informação está incompleta; e em três guias não existe a informação. Ressalta-se que em somente uma guia foi informado um telefone de contato, e em nenhuma das guias foram apresentados pontos de referência ou outros meios de localização da família de origem.

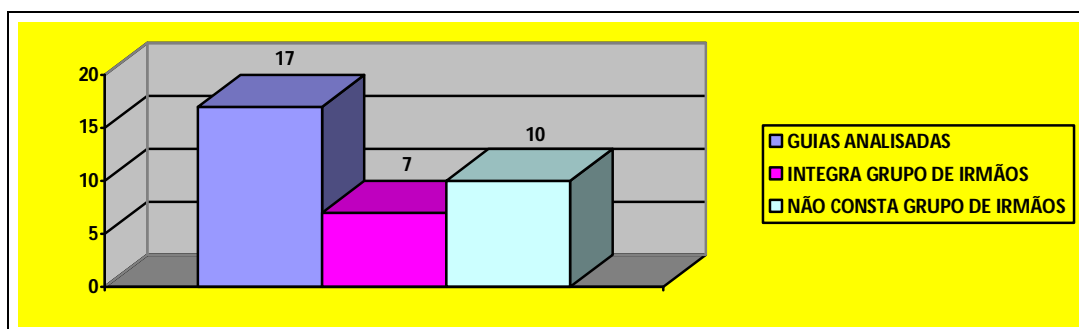
Gráfico 10 – Meios de localização da família



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Em sete casos, foi informado que a criança ou adolescente integra grupo de irmãos, inclusive também acolhidos. Nos demais dez casos, o campo está em branco no formulário, impossibilitando de saber se o acolhido possui ou não irmãos ou se foram acolhidos ou não.

Gráfico 11 – Grupo familiar/irmãos



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Nas 17 guias de acolhimento analisadas, não há referência se a criança ou adolescente possui documentos, e estão em branco os seguintes campos de informação: declaração de nascido vivo, certidão de nascimento, Cadastro de Pessoa Física, carteira de identidade, cartão de vacina, boletim de ocorrência, registro de atendimento médico, declaração de matrícula escolar. Registra-se que os relatórios do Conselho Tutelar também não foram anexados nessa seção.

Nas guias de acolhimento, foi destinado espaço para informações relevantes que precisam ser prestadas, com vistas à manutenção da integridade física e psicológica das crianças e adolescentes que estiverem vivenciando a situação de afastamento familiar.

Devem ser relatadas situações em que o acolhido está fazendo algum tratamento médico, se é em caráter eventual ou regular, qual tipo de tratamento, qual a instituição e o

profissional de saúde de referência, se está fazendo uso de medicações, quais são e a posologia. Em nenhuma das 17 guias analisadas esses campos estão preenchidos, portanto, não se sabe se não houve o registro ou se nenhum dos acolhidos tinham ocorrências nesse sentido, no momento do acolhimento.

Em todas as guias foram informados os motivos que levaram ao afastamento da criança ou adolescente de suas famílias. Da mesma forma, contêm os dados dos solicitantes do acolhimento, com identificação dos nomes, funções, telefones institucionais e celulares funcionais, mas somente em um dos casos foi anexado o relatório de atendimento.

Em relação ao parecer da equipe técnica, identificou-se que em todas as guias existe o registro da manifestação das equipes das instituições de acolhimento, porém em nenhuma delas há manifestação da equipe do Juizado da Infância e Juventude, e esta possui a atribuição profissional de subsidiar as deliberações dos magistrados.

Em relação aos pareceres apresentados, eles são assinados por profissionais vinculados às instituições, porém não consta a área de formação, o número de registro profissional ou a matrícula funcional. Inclusive pôde-se identificar que em cinco guias o referido parecer é emitido por trabalhadores das instituições de acolhimento, que não são componentes das equipes técnicas e não possuem a formação técnica exigida para tal.

3.5.3 Guias de desligamento

As guias de desligamento são compostas por campos relativos à jurisdição do acolhimento, aos dados da criança ou adolescente, dados dos pais ou responsáveis e às informações sobre o desligamento.

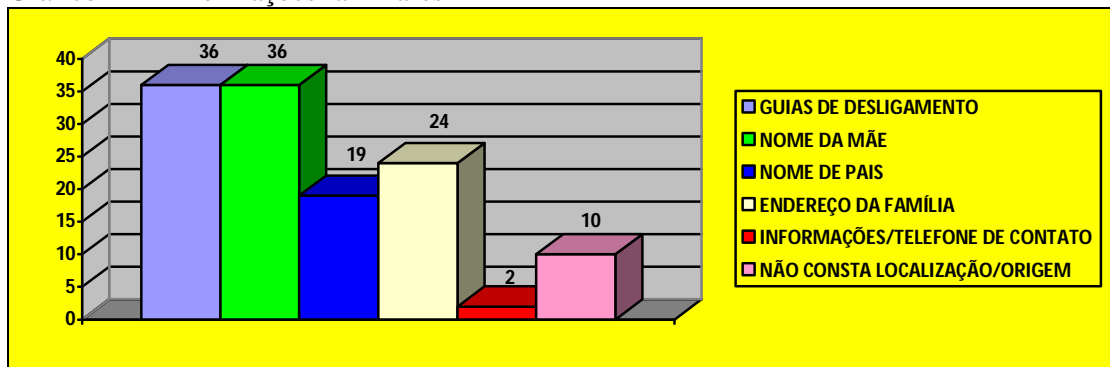
Nas 36 guias de desligamento analisadas, estão devidamente contempladas as identificações da jurisdição dos casos, constando a identificação do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e da Comarca de Palmas/TO, bem como a precedente vinculação ao Juizado da Infância e Juventude.

Na seção relativa aos dados da criança ou adolescente, foram informados em todas as guias nome completo, sexo, data de nascimento, idade presumida e número do processo de medida de proteção em tramitação.

Em todas as 36 guias constam os nomes das mães dos acolhidos, mas somente em 19 delas existe a identificação dos nomes dos pais. Em 24 guias, o endereço da família é

informado; em duas guias, têm-se somente números de telefone; e em dez guias não são identificados os meios de localização das famílias de origem das crianças e adolescentes.

Gráfico 12 – Informações familiares



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Quanto aos dados do desligamento, todas as 36 guias informam o local, a data e os motivos da desinstitucionalização. Em 34 delas, há identificação da pessoa que procedeu o desligamento, mas em duas não existe registro a quem atribuir tal responsabilidade. Acrescenta-se que em apenas uma das 36 guias não há a transcrição do despacho da autoridade judiciária que determinou o desligamento.

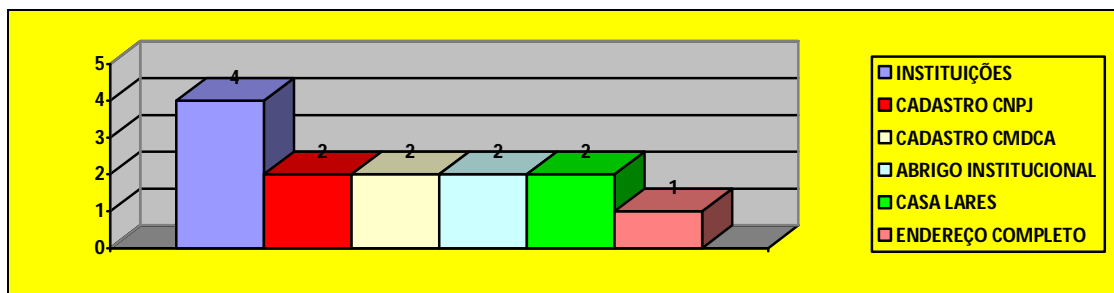
3.5.4 Cadastro das instituições de acolhimento

No Cadastro das instituições de acolhimento, há campos para identificação de quatro grupos de informações: informações principais, pessoas de contato, perfil do atendimento e dados sobre recursos financeiros.

No que se refere às informações principais, as quatro instituições de acolhimento existentes em Palmas/TO estão cadastradas, com identificação da razão social e nome fantasia. Somente duas têm informado o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), bem como o cadastro no CMDCA.

São informadas tipificações dos atendimentos das quatro instituições, sendo elas dois abrigos institucionais e duas casas lares. Somente o cadastro de uma das instituições contém o endereço completo, com logradouro, número, bairro, CEP e ponto de referência. Os demais estão incompletos.

Gráfico 13 – Perfil das instituições



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Em relação às pessoas de contato nas instituições, dois dos cadastros possuem as informações dos coordenadores, com os respectivos telefones, e nas outras duas instituições não há nenhuma informação nesse sentido. Nenhum dos cadastros menciona o nome do dirigente das instituições ou seus representantes legais.

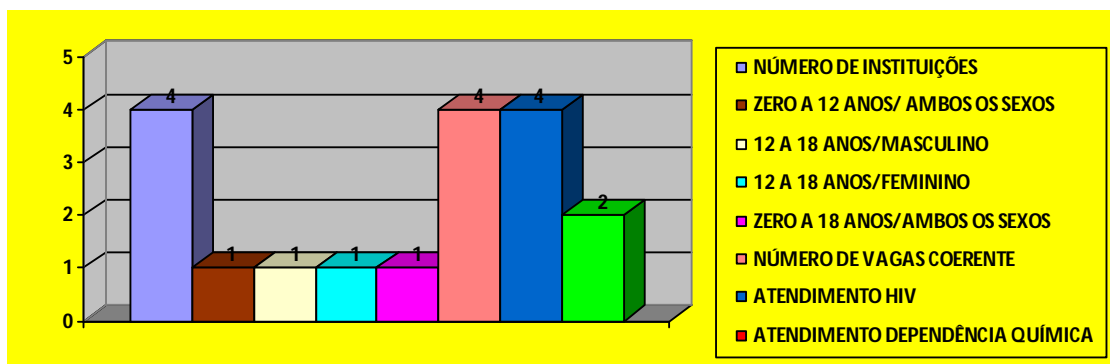
Nos cadastros das quatro instituições, há a informação de que são dotadas de equipes técnicas mínimas, compostas por assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. Ressalta-se que nos dois abrigos institucionais as equipes técnicas são efetivas, e nas duas casas lares os profissionais são voluntários.

Quanto ao perfil do atendimento, todos os cadastros possuem as informações solicitadas, sendo uma instituição para crianças de zero a 12 anos de ambos os sexos; uma instituição para adolescentes de 12 a 18 anos do sexo masculino; uma instituição para adolescentes de 12 a 18 anos do sexo feminino; e uma instituição para crianças e adolescentes de zero a 18 anos de ambos os sexos.

Somente um dos cadastros não tem informado a capacidade de atendimento da instituição, e para as demais são ofertadas para recebimento de acolhidos 12 vagas na Casa Lar e 20 vagas em cada abrigo institucional. A orientação técnica recomenda até dez em casa lar, e até 20 em institucional, portanto, as instituições estão atendendo a normativa.

Todos os cadastros versam que as instituições estão aptas a receber crianças ou adolescentes portadores de *Human Immunodeficiency Virus* (HIV) ou com deficiência, sem restrição em relação ao tipo de deficiência, mas não atendem em caráter exclusivo esse público. Nas duas instituições Casas Lares não são aceitos acolhidos com dependência química, mas nos dois abrigos institucionais essa restrição não existe.

Gráfico 14 – Perfil de atendimento



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Sobre recursos financeiros, segundo o cadastro, todas as instituições recebem verbas públicas, e dois são serviços de políticas públicas ligados à política de Assistência Social, que atuam com financiamento público total. As outras duas são Organizações não governamentais (ONG's), que recebem financiamento do Fundo Municipal de Assistência Social para complementação do orçamento, portanto, contam com outras fontes diversas de recursos que não foram discriminadas.

Nenhum dos cadastros registrou informações sobre dados bancários relativos a contribuições ou doações recebidas, nem anexou arquivos de informações adicionais.

Todos os cadastros informam vinculação com o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, especificamente com a Comarca de Palmas/TO e o Juizado da Infância e juventude. Ou seja, nenhuma das instituições foram identificadas como conveniadas ou consorciadas com Comarcas vizinhas, para realização de acolhimentos de crianças e adolescentes, cujas cidades de origem não possuem alternativas de acolhimento.

Nota-se aqui um conflito entre o cadastro das instituições, que informa que nenhuma delas está vinculada a outras Comarcas, portanto, não estariam aptas a receber crianças e adolescentes de outras localidades. E o registro das audiências concentradas informa que existem três acolhidos de outras comarcas.

3.5.5 Cadastro das audiências concentradas

No formulário para registro dos eventos de revisão de medidas protetivas consta 16 campos relativos à forma como aconteceram as audiências, as questões avaliadas e os

resultados alcançados. Esse instrumento tem a função de informar dados gerais e quantificáveis sobre as revisões procedidas.

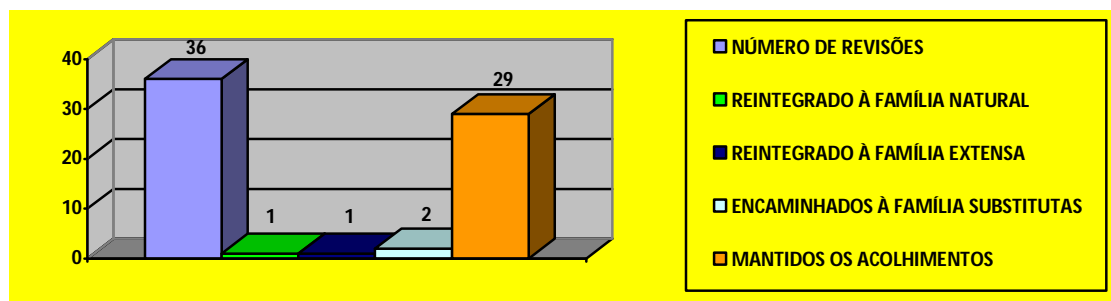
Foi informado no registro das audiências concentradas de revisão de medidas protetivas constantes no CNCA que os eventos estão ocorrendo semestralmente, conforme direcionamentos do CNJ. No segundo semestre de 2015, foram realizadas 36 audiências revisionais, abrangendo crianças e adolescentes das quatro instituições de acolhimento de Palmas/TO e três crianças ou adolescentes não são residentes em Palmas/TO.

No formulário, consta que os eventos foram realizados na sala de audiências do Juizado da Infância e Juventude, à contraregra do preconizado nas normativas, porém não foi informada ao CNJ a justificativa devida.

Segundo os registros, não há entre os acolhidos nenhum cujos genitores sejam falecidos ou desconhecidos, nem tampouco que os pais tenham pedido ou consentido para colocação em família substituta. Essa informação está contraditória com o conteúdo dos documentos, pois nas atas das audiências existem registros de que há quatro adolescentes com pais falecidos, bem como um caso em que a criança foi acolhida pelo motivo da mãe ter manifestado o desejo de entregá-la para adoção.

Sobre os registros acerca dos resultados das revisões, foi informado que um acolhido foi reintegrado à família natural; um acolhido foi reintegrado à família extensa por guarda; dois acolhidos foram encaminhados à famílias substitutas por adoção; e em 29 casos foram mantidos os acolhimentos.

Gráfico 15 – Revisões de medida



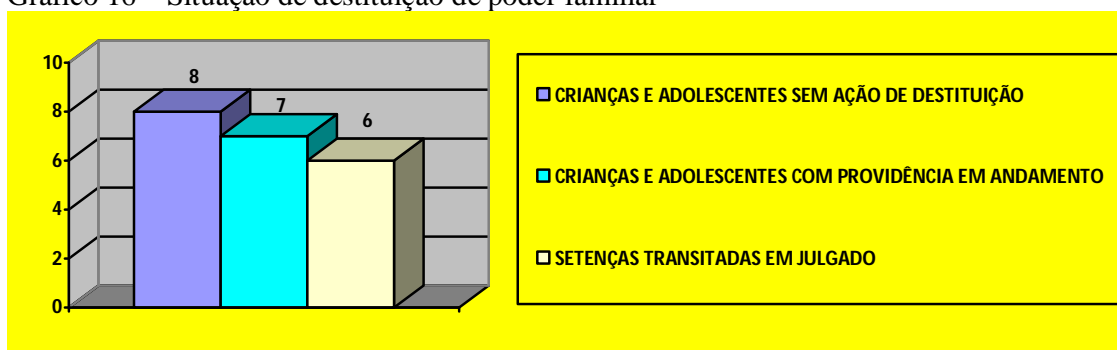
Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Foi registrado que em três casos foram mantidos os acolhimentos, apesar da evasão das crianças ou adolescentes, pois optou-se por aguardar o retorno, porém na análise das atas das audiências, identificou-se que foi determinado o desligamento e encerramento do processo.

Foram identificadas nove crianças e adolescentes que estão acolhidas há mais de dois anos ininterruptamente, contrariando a recomendação legal, mas não foi apresentada a justificativa em relação à extrapolação do prazo preconizado.

Os registros mostram que existem oito crianças e adolescentes que estão acolhidas há mais de seis meses sem ação de destituição do poder familiar ajuizada. Foi informado que sete acolhidos estão com a referida providência legal em andamento, mas nos documentos das audiências concentradas existe a informação de que apenas cinco acolhidos estão nessa situação. Há nos registros que em seis casos já existem sentenças transitadas em julgado, mas não há informações sobre a inscrição das crianças ou adolescentes no CNA.

Gráfico 16 – Situação de destituição de poder familiar



Fonte: desenvolvido pela autora a partir dos dados coletados.

Percebe-se que existem consideráveis contradições e omissões entre os documentos analisados e as informações prestadas no CNCA, levando a crer que os registros estão sendo feitos sem a atenção necessária. Essa atitude pormenoriza o atendimento e leva a construções equivocadas em relação a situação das crianças e adolescentes atendidos na localidade e no Brasil.

Torna-se urgente a modificação dessas práticas, pois a implementação dos protocolos e registros fidedignos vislumbram a sistematização dos procedimentos e a possibilidade de controle estatístico dos atendimentos, além da construção em tempo real de uma base de dados nacional sobre a situação da infância e adolescência institucionalizada.

O impulso para o avanço de um pensamento social de mudança, modificando paradigmas e instituindo valores diferentes dos dominantes, como direito, democracia, igualdade, autonomia, inclusão social, requer tempo e paciência históricos. No caso das medidas protetivas de acolhimento, já existe o avanço de ter instituído legalmente esses valores, agora os desafios são as barreiras postas à sua concretização (LUIZ, 2007).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E QUESTÕES PARA O DEBATE

A primeira consideração a se fazer acerca dos achados de um processo investigativo está em sede da sua incompletude, em face da característica peculiar e dinâmica do exercício da interpretação dos dados, de forma que novos olhares são necessários para esse objeto movente, que é o acolhimento institucional.

Essa temática é permeada por mudanças no plano jurídico-normativo que estão sendo instaladas no âmbito do SGD, inclusive em Palmas/TO, mas o percurso para as mudanças e a implementação dos novos procedimentos guarda certa lentidão, como restou demonstrado na análise documental.

Registra-se um avanço, independentemente de outras variáveis, no fato de que, em Palmas/TO, as crianças e os adolescentes acolhidos têm sua situação de afastamento informada ao SGD e seu atendimento acompanhado por meio de processos judiciais de medida de proteção. Desse modo, os desafios estão postos no sentido de qualificar os meios pelos quais esses sujeitos entram no sistema de acolhimento, bem como os encaminhamentos posteriores a esse ingresso.

Uma grande urgência é a regularização do fluxo de entrada de crianças e adolescentes nas instituições, para que seja assegurado o princípio fundamental de excepcionalidade da medida. A modificação no processo decisório sobre o acolhimento, para além da reafirmação de superioridade do Poder Judiciário, deve ser entendida como a garantia de decisões colegiadas e cautelosas, que levem em conta um maior rol de medidas possíveis, para evitar o afastamento da criança ou do adolescente de seu lar.

Não se trata de desmerecer da atuação do Conselho Tutelar, mas do fomento ao trabalho articulado e interinstitucional, no sentido de rede e com vistas à proteção integral. Esse direcionamento amplia as possibilidades de sucesso nas intervenções, pois são baseadas na agilidade do conhecimento da situação e na estruturação dos históricos dos atendimentos, cujas informações podem ser prestadas, acessadas e compartilhadas por todos os profissionais envolvidos, afinal, possuem acesso aos processos judiciais de medida de proteção.

O fato do SGD de Palmas/TO manter práticas de acolhimento que já deviam estar superadas enfraquece o atendimento como um todo, pois cristaliza as fragmentações e o isolamento tão avessos aos direcionamentos atuais. Essa realidade restou refletida na instrução processual, em que a ausência de elementos fundamentais foi notada, demonstrando certo descontrole das informações tão necessárias à individualização e à personalização dos atendimentos.

A despeito do empenho das equipes envolvidas, visualizou-se que um dos elos fracos no curso processual e no acompanhamento dos atendimentos dos acolhidos são os documentos técnicos. No curso da pesquisa, ficou clara a confusão de finalidade e fragilidade de conteúdo dos documentos, assim como a ausência de regularidade na prestação de informações e nos registros das intervenções e a própria ausência destas.

Da mesma forma, as atas das audiências de revisão de medidas protetivas dos acolhidos não conseguem refletir os debates eventualmente travados durante a discussão dos casos, deixando de funcionar como um registro avaliativo e assumindo um caráter meramente formal de registrar decisões, sem a devida contextualização e carente de direcionamentos posteriores.

Diante disso, considera-se a necessidade de se repensar a função do processo judicial de medida de proteção, entendendo-o como instrumento garantidor de direitos e como materializador de princípios socialmente pactuados. O que se propõe de pronto é a adoção do novo fluxo de atendimento (Figuras 5 e 6) que, por certo, terá a capacidade de tensionar a rede e despertar para o rompimento de paradigmas e práticas ultrapassadas.

Esse movimento por si só já demandará estudos, discussões, repactuações, criação de rotinas e fortalecerá o diálogo, tão necessário em qualquer atendimento intersetorial e interdisciplinar, mas, principalmente, colocará em cheque a urgência pela qualificação dos operadores do direito e dos profissionais envolvidos.

Em relação às audiências concentradas, registra-se que Palmas foi a primeira Comarca do Tocantins a dar cumprimento a essa obrigação, estabelecendo a rotina de revisão periódica e atendendo os requisitos de periodicidade preconizados. A partir dessa providência, faz-se necessário avançar quanto à forma de realização e registro dos eventos, pois encarar a revisão de medida protetiva como uma audiência comum e corriqueira no cotidiano forense se traduz em grande equívoco, dada a complexidade e as particularidades que guardam os casos.

Nos documentos analisados, notou-se a ausência de quase a totalidade dos procedimentos preparatórios, tanto no que se refere aos processos, quanto às pessoas envolvidas. Urge envolver as crianças e os adolescentes, as famílias e os diversos serviços de políticas públicas, que esses sujeitos acessam ou deveriam acessar, afinal, eles precisam se manifestar sobre questões que os afetam diretamente, senão nenhum esforço restará materializado em resultados positivos. Por isso, a participação é essencial e deve ser proporcionada.

A revisão de medida protetiva, pela própria natureza de sua existência, pressupõe um balizamento entre a situação geradora do afastamento e as intervenções realizadas no

enfrentamento dessas questões. Essa ação deve partir dos registros de informações ao longo dos atendimentos e resultar em providências em relação à situação dos acolhidos, com compromissos devidamente pactuados em rede. Para isso, nas audiências concentradas, faz-se importante a organização de um roteiro norteador da revisão da medida protetiva, pautado nas características de cada caso e focado na restituição de direitos violados.

Nesse sentido, propõe-se a utilização de um roteiro para a preparação e a realização das audiências (Apêndice B), estruturado com base nos direcionamentos do CNJ, nos princípios da legislação da área, bem como nas normativas das políticas de atenção à infância e adolescência.

Um grande desafio posto está em sede da formação e qualificação dos profissionais envolvidos com o acolhimento institucional, visto a inexistência de planejamento de ações nesse sentido, pelo menos no plano formal.

O novo paradigma protetivo à infância e adolescência exige a ultrapassagem da tradição dos atendimentos improvisados e carentes de profissionalização, portanto, o rompimento com as práticas pontuais e assistencialistas requer a formação de equipes permanentes e qualificadas para conduzir as ações.

Nessa perspectiva, propõe-se a incorporação das demandas de capacitação introdutória e formação continuada, ao planejamento de cursos da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), de forma aberta aos atores do SGD, para que todos possam ter acesso aos conhecimentos necessários, de forma atualizada e partindo da mesma condição de acesso às informações.

Como essa ação é de responsabilidade solidária do Poder Judiciário, representa um dos pilares para a melhoria dos serviços e é condicionante para uma melhor prestação jurisdicional, deve ser considerada prioritária e urgente. Por isso, apresenta-se, no Apêndice C, uma proposta de assuntos e temáticas a serem trabalhados, construída com base nos documentos orientadores.

Da mesma forma faz-se necessário o fortalecimento das atividades do GEDAI, afinal o debate, a troca de informações, a socialização das experiências e os estudos de casos, não ocorrem plenamente nos espaços de capacitação, mas encontram foro privilegiado nos grupos de estudos e reuniões de equipe. Há que se valorizar e potencializar a iniciativa já protagonizada pelos profissionais envolvidos, porque isso representa a verdadeira força motriz da mudança de paradigmas e práticas.

Quanto às inspeções periódicas, nota-se a urgência na retomada das atividades, estabelecimento das periodicidades e das rotinas de sua realização. A ação se configura como

um importante mecanismo de controle social, a ser exercido por quem possui a prerrogativa (Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar e CMDCA), inclusive como instrumento de fortalecimento do serviço e da política de atendimento.

Para isso, devem ser considerados os parâmetros de funcionamento do serviço, devidamente regulamentados e tomados como referência mínima, ultrapassando a simples verificação da estrutura física e as conclusões pautadas no senso comum e em valores pessoais. Esse direcionamento encorpa a luta pela superação da perspectiva caritativa e filantrópica historicamente presente nas instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, nas quais se têm registros de atendimentos marcados pela crueldade e coisificação da infância vulnerável.

Exigir as condições operacionais, a pertinência metodológica e o atendimento aos princípios norteadores da medida protetiva são obrigações indelegáveis, insubstituíveis e irrecusáveis aos atores do SGD envolvidos com os serviços de acolhimento. Por isso, estar próximos ao cotidiano das instituições é tão importante, devendo ocorrer prioritariamente de forma conjunta e articulada.

Para tanto, propõe-se a realização das inspeções mensais, a serem realizadas conjuntamente, nos moldes das exigências do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), acrescentando-se a participação das equipes técnicas dos órgãos, que têm as credenciais para a análise dos aspectos técnicos pertinentes. Nas ocasiões, pode ser adotado como referência o roteiro constante no Apêndice D do presente relatório.

Em relação aos registros das informações no banco de dados nacional do CNJ, visualizou-se que esse procedimento está sendo realizado de forma embrionária, se atendo a informações muito elementares e desvirtuando o fim para o qual foi criado.

Um banco de dados nacional representa a possibilidade de informações importantes, em tempo real e capazes de iluminar políticas públicas estruturantes na área. Assim, o objetivo central do cadastro é conhecer o perfil das crianças e dos adolescentes acolhidos e suas famílias, as situações de vulnerabilidade a que estão submetidos, seus vínculos familiares e comunitários, suas condições biopsicossociais, sua situação familiar e jurídica.

A obscuridade sobre a situação da infância e adolescência brasileira carece de atenção constante, sendo o conhecimento de suas faces e expressões uma das condicionalidades para a efetiva transição da condição de menoridade, para a condição de sujeito de direitos das crianças e adolescentes. Se a realidade não está posta, inadequadas serão as estratégias de atuação. Se não são conhecidos os problemas, não há condições de buscar seu enfrentamento.

As guias de acolhimento e de desligamento, os cadastros dos acolhidos e das instituições que os atendem, assim como os registros das audiências concentradas de revisão de medidas precisam refletir as pessoas envolvidas e as práticas implementadas, senão perdem a razão de existir. Entendê-las como meras formalidades aviltam os princípios para os quais foram criados, além de boicotarem (in)voluntariamente as ferramentas sustentadoras dessa política pública tão relevante.

De forma geral, pode-se afirmar que, entre os cinco eixos de operacionalização do acolhimento institucional em Palmas, três deles já possuem ações iniciadas, devendo receber atenção na melhoria e qualificação das ações, de forma que possam assumir uma feição mais parelha ao preconizado e, assim, se aproximem das finalidades para as quais foram idealizadas. Em dois eixos ainda há o desafio de implantação das ações, visto que nenhuma iniciativa nesse sentido foi registrada.

Nesse cenário, pode-se avaliar que se faz necessário um novo olhar e novas práticas no trato com as questões da infância e adolescência, especialmente quando envolvem situações de violação de direitos de forma tão severa, que ensejam o afastamento familiar. Isso requer que o Poder Judiciário assuma os novos papéis de prestação jurisdicional preconizados na legislação da área, para concretizar sua missão de produzir justiça.

Um dos grandes desafios da atualidade é fazer valer alguns avanços legais, pois de nada adianta o texto escrito se não está incorporado à vida. No caso de Palmas/TO, o quadro é caótico e as ações de enfrentamento ainda muito incipientes, então, precisa-se fazer a lei ganhar vida, visto que ela é resultado de lutas sociais legítimas e contextualizadas.

As mudanças anunciadas pelo dispositivo legal têm um fundamento socialmente construído, e os profissionais que trabalham na ponta, junto a esses usuários, anseiam pela materialização das promessas das políticas públicas, para visualizarem a efetividade real de sua dedicação ao trabalho, rumo à consolidação de direitos.

É possível afirmar que quanto mais profissionalizados forem os serviços, menos sujeitos estarão às armadilhas do conservadorismo e mais fortalecidos estarão para cumprirem sua tarefa de construir e consolidar as políticas públicas. Do mesmo modo, quanto mais ajustada estiver a operacionalização, menos os atores se perderão nos vícios do percurso, nos juízos de valor e no reforço a práticas que buscam superar, assim como estarão mais preparados para os desafios inerentes ao processo de restituição e garantia de direitos.

Por fim, reafirmando a propositura imbuída nos desfechos esperados, sugere-se a implantação de novo fluxo dos acolhimentos em procedimento comum e de emergência; a utilização do roteiro de preparação, realização e registro das audiências concentradas; a

inclusão dos cursos de capacitação introdutória e formação continuada no planejamento da ESMAT, assim como o fortalecimento do GEDAI; a realização das inspeções periódicas e conjuntas, utilizando o roteiro avaliativo; e a adoção da rotina permanente de alimentação dos dados do CNCA, de forma completa e fidedigna.

Para todas as propostas são apresentados instrumentos norteadores, que podem ser utilizados, até que o SGD se fortaleça e possa reconstruí-los ou enriquecê-los, conforme suas próprias demandas e vivências cotidianas. O que se espera é justamente considerá-los nesse caráter dinâmico e de práxis cotidiana.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; WAISELFISZ, Júlio Jacobo; ANDRADE, Carla Coelho; RUA, Maria das Graças. **Gangues, Galeras, Chegados e Happers: Juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

ANTONIO, Maria de Lourdes Bohrer; GUERRA, Maria Natalia Ornelas Pontes Bueno; MELLO, Fausta Alzirina Ornelas Pontes. **Família, (Des)Proteção social e Direito à Vida.** São Paulo: Veras, 2013.

AROLA, Ramon Liongueras. O Abrigo e o Estatuto da Criança e do Adolescente. CECIF (org). **Dialogando com Abrigos.** São Paulo: CECIF, 2004.

ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luis Otávio Pires (org). **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento.** São Paulo: Hucitec, 2013.

BAPTISTA, Myrian Veras; OLIVEIRA, Rita C. S. A reinserção familiar de crianças e adolescentes: perspectiva histórica da implantação dos planos individuais de atendimento e das audiências concentradas. In: FÁVERO, Eunice; Gois, Dalva Azevedo de. **Serviço Social e Temas sociojurídicos: Debates e experiências.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BARBOSA, Maria Célia Rios. **O Trabalho em Instituições de Acolhimento Institucional: demandas e necessidades para uma formação profissional continuada.** 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) – Centro Universitário UNA, Instituto de Educação Continuada, Pesquisa e Extensão, Belo Horizonte-MG, 2014.

BAZÍLIO, Luiz Cavaliere; KRAMER, Sonia. **Infância, Educação e Direitos Humanos.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.** Brasília: CONANDA, 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Lei n. 12.010 de 3 de agosto de 2009.** Lei da Convivência Familiar e Comunitária. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm. Acesso em: 14 de jul. de 2015.

_____. **Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 14 de jul. de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução Conjunta n. 1 de 18 de junho de 2009**. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%2001-%20de%2018%20de%20junho%20de%202009.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília: MDS, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária**. Brasília: CONANDA/CNAS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – CNAS**. Brasília, 2009.

CASTILHO, Tai. **Painel: Família e Relacionamento de Gerações**. Congresso Internacional Co-Educação de Gerações. SESC: São Paulo/SP, 2003. Disponível em: <<http://itfsp.com.br/?p=26> > Acesso em: 2 jul. 2015.

CASTRO, Celso A. Pinheiro de. **Sociologia Aplicada ao Direito**. 2. ed. 3 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Instrução Normativa n. 2, de 30 de junho de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=836>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Instrução Normativa n. 3, de 3 de novembro de 2009**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/instruonormativa__03_com_anexos.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 32 de 24 de junho de 2013**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Provimento%20N%C2%BA32.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 36, de 24 de abril de 2014**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/provimento_36.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 93, de 27 de outubro de 2009.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=70>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 71 de 15 de junho de 2011.** Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/resolucao_71_convivencia_familiar_comunitaria_criana_e_adolescente.doc>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 96 de 21 de maio de 2013.** Altera a Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/relatorios_cnmp/Res%2096.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público.** Comissão de Jurisprudência. n. 4. Brasília: CNMP, 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELLIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____; _____; _____; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CUNEO, Mônica Rodrigues. Abrigamento Prolongado: os Filhos do Esquecimento: A institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam. **Censo Da População Infante-Juvenil Abrigada no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/7_Abrigamento.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

DAFFRE, Sílvia Gomara. **A Realidade dos Abrigos: descaso ou prioridade?.** São Paulo: Zagodoni, 2012.

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCIOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado.** Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2010.

DORNELLES, João Ricardo W. Globalização Neoliberal, Direitos Humanos e a Violência na Realidade Contemporânea. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Maria (orgs). **Direitos Humanos e Serviço Social: Polêmicas, debates e embates.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

ELAGE, Bruna. Mudança no olhar e no fazer: Em direção à profissionalização dos serviços de acolhimento. In: _____. **Perspectivas: formação de profissionais em serviços de acolhimento.** São Paulo: Instituto Fazendo História, 2011.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Metodologia “Depoimento sem Dano”, ou “Depoimento com Redução de Danos”**. 2010. Disponível em: <<http://cress-es.org.br/arquivos/ParecerNaoFavoravel.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. **Questão social e perda do poder familiar**. São Paulo: Veras, 2007.

_____; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras. **Famílias de crianças e adolescentes abrigados em São Paulo: uma aproximação a quem são, como vivem, o que pensam e o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

FERRARI, Dalka Chaves de Almeida. As políticas públicas e a situação da violência contra a criança e o adolescente. In: _____; MIYAHARA, Rosemary Peres; SANCHES, Christiane. (Orgs.). **A violação de direitos de crianças e adolescentes: perspectivas de enfrentamento**. São Paulo: Summus, 2014.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HABIGZANG, L. F.; AZEVEDO, G. A.; KOLLER, S. H.; MACHADO, P. X. Fatores de Risco e de Proteção na Rede de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/prc>. Acesso em: 1 jan. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões, históricas, teóricas e ético-políticas**. n. 6. Fortaleza: CRESS, 1997.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). In: SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004.

JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio (Org.). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 2008.

LESSA, Ciça. A articulação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente na forma da rede. In: MARTINHO, Cássio et al. (orgs). **Vida em Rede**. Barueri: Instituto C&A, 2011.

_____. Um breve olhar sobre as redes do campo dos direitos da criança e do adolescente. In: MARTINHO, Cássio et al. (orgs). **Vida em Rede**. Barueri: Instituto C&A, 2011.

LIMA, Rosana Maria de. **Acolher em rede: desafios para a garantia dos direitos da criança e do adolescente**. 2012. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LONGO, Ana Carolina Figueiró. **A atuação do poder judiciário na efetivação do direito a convivência familiar a crianças e adolescentes em situação de conflito familiar**. 2014. Dissertação apresentada ao programa de mestrado da Escola de Direito de Brasília. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2014.

LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. As possíveis dimensões emancipatórias de uma capacitação. In: LAVORATTI, Cleide. (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da infância e adolescência**: O germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: UEPG, 2007.

MACHADO, Vanessa Rombola. A atual política de Acolhimento Institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.13, n.2, jan/jun. 2011.

MARTINS, Christine Baccarat de Godoy; JORGE, Maria Helena Prado de Mello. **Violência Contra Criança e Adolescentes**: Contexto e reflexão so a ótica da saúde. Londrina: Editora da Universidade Estadual de Londrina, 2011.

MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de Atendimento**. 5. reimp. Curitiba: Juruá, 2009.

MARTINS, José de Souza; KOSMINSKY, Ethel Volfson; FERRAZ, Iara. **O Massacre dos Inocentes**: A criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1993.

MENDES, Cristiane Brandão Ribeiro. Abrigos: Uma proposta de fiscalização terapêutica. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia; ROQUE, Elizângela Caldas Barroca. (Coord.). **Aplicação da lei em uma perspectiva interprofissional**: Direito, Psicologia, Psiquiatria, Serviço Social e Ciências Sociais na prática jurisdicional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NEGRÃO, Adriane Vasti Gonçalves. **Acolhimento Institucional em tempos de mudança**: Uma questão em análise. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidade de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. 2003. Tese de doutorado. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação. Porto Alegre, PUCRS, 2003.

RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e RIZZINI, Irene; Rizzini, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA Rachel. **Acolhendo Crianças e Adolescentes**: Experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF/CIESP; Rio de Janeiro: PUC RIO, 2006.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. Os Direitos Humanos: Argumentos para o debate no Serviço Social. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Maria (orgs). **Direitos Humanos e Serviço Social**: Polêmicas, debates e embates. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SAYÃO, Yara Desenvolvimento infantil e abrigo. In: BERNARDI, Dayse Cesar Franco. (Coord.). **Cada caso é um caso**: estudos de caso, projetos de atendimento. São Paulo: Associação Fazendo História. 2010. Disponível em: <www.fazendohistoria.org.br/downloads/5_cada_casa_e_um_caso.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord). **O Direito à convivência Familiar e Comunitária**: Os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Helena Oliveira de; SILVA, Jailson de Souza e. **Análise da Violência Contra a Criança e o Adolescente Segundo o Ciclo de Vida no Brasil**. São Paulo: Global; Brasília: UNICEF, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUSA, Charles Toniolo de; OLIVEIRA, Bruno José da Cruz. Criminalização dos Pobres no Contexto da Crise do Capital: Reflexões sobre seus rebatimentos no Serviço Social. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Maria (orgs). **Direitos Humanos e Serviço Social**: Polêmicas, debates e embates. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

TRINDADE, José Damião de Lima. Os Direitos Humanos: Para além do capital. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Maria (orgs). **Direitos Humanos e Serviço Social**: Polêmicas, debates e embates. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, Janete Aparecida Giorgetti. Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. **Revista Serviço social e sociedade**. n. 111. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **As relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento em família acolhedora**. 2013. Tese apresentada no programa de doutorado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2013.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 1997.

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia de pesquisa científica na prática**. Curitiba: Fael, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

ZAVASCHI, Maria Lucrécia Scherer. Crianças vulneráveis. **Crianças e adolescentes vulneráveis**: o atendimento interdisciplinar nos centros de atenção psicossocial. Porto Alegre: Artmed, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ELEMENTOS PROCESSUAIS MÍNIMOS PARA MEDIDAS PROTETIVAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (SEM PREJUÍZO AOS DOCUMENTOS GERADOS NO CURSO PROCESSUAL NATURAL)

A entrada das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento

Procedimento comum ()

- Petição do Ministério Público – acompanhada pelo relatório fundamentado do Conselho Tutelar abordando as medidas anteriores, os documentos da criança ou adolescente e os dados dos pais ou responsáveis (com meios de localização).
- Deferimento Judicial – com expedição da guia de acolhimento

Caso excepcional e de urgência ()

- Comunicação ao juízo pela entidade, no prazo de 24 horas após o acolhimento, acompanhada pelo relatório fundamentado do Conselho Tutelar, os documentos da criança ou adolescente e os dados dos pais ou responsáveis (com meios de localização).
- Deferimento Judicial – com expedição da guia de acolhimento
- Ciência do Ministério Público

Nos casos de acolhimento reincidente: O processo de Medida de Proteção que foi arquivado deve ser desarquivado ou vinculado ao novo processo, por decisão judicial, para preservar, num só feito, o histórico do infante.

A permanência das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento

- Plano Individual de Atendimento (PIA) – elaborado pela equipe técnica da entidade de acolhimento, contendo a avaliação interdisciplinar, os compromissos assumidos pelos pais ou responsáveis do acolhido e a previsão das atividades a serem desenvolvidas com vistas à reintegração familiar ou colocação em família substituta. Postado preferencialmente até 30 dias após o acolhimento.
- Relatório circunstanciado da equipe técnica da entidade de acolhimento, contendo os resultados das intervenções. Postado preferencialmente até 30 dias antes da audiência de revisão da medida protetiva.

- Manifestação da equipe técnica da justiça da infância com vistas a subsidiar a decisão judicial. Postato preferencialmente até 10 dias antes da audiência de revisão da medida protetiva.
- Ata da audiência de revisão da medida protetiva, contendo as deliberações acerca da situação do acolhido.

Os Desfechos das intervenções para as crianças e adolescentes acolhidos

- No caso de desligamento e entrega aos pais – Guia de desligamento e Termo de responsabilidade. Relatório de acompanhamento do desligamento.
- No caso de desligamento e entrega aos parentes – guia de desligamento e Termo de guarda (procedimento separado que deve ser vinculado à medida de proteção). Relatório de acompanhamento do desligamento.
- No caso de manutenção do acolhimento e continuidade das intervenções – expedição de ordens judiciais para as medidas protetivas complementares. Novo PIA. Novos relatórios circunstanciados (volta ao ciclo processual).
- No caso de manutenção do acolhimento e encaminhamento para família substituta – destituição do poder familiar (procedimento separado que deve ser vinculado à medida de proteção). Depois de trânsito em julgado, inclusão no Cadastro Nacional de Adoção. Relatórios de busca ativa pelo técnico judiciário responsável.

*Identificação de pretendentes e encaminhamento para estágio de convivência. Guia de desligamento e Termo de guarda (procedimento separado que deve ser vinculado à medida de proteção). Relatório de acompanhamento do desligamento.

*Na impossibilidade de adoção a equipe técnica da entidade de acolhimento deve apresentar novo PIA, com o objetivo de preparar a criança ou o adolescente para o acolhimento prolongado e trabalhar projeto de futuro independente.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE PLANEJAMENTO, REALIZAÇÃO E REGISTRO DAS AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS: AS REVISÕES DAS MEDIDAS PROTETIVAS

Fase preparatória das audiências concentradas

- Realizar em cada semestre e nas dependências das entidades de acolhimento
- Conclusão ao gabinete de todos os processos dos infantes para correção de irregularidades e acertar a instrução processual
- Intimação prévia dos pais ou parentes do acolhido que com eles mantenham vínculos de afinidade e afetividade
- Intimação do Ministério Público, Defensoria Pública e representante dos seguintes órgãos: Equipe interdisciplinar da vara da infância e juventude; Conselho Tutelar; Entidade de acolhimento e sua equipe interdisciplinar; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Trabalho/Emprego; Secretaria Municipal de Habitação; e outros órgãos de políticas públicas pertinentes.

A Preparação dos processos

- Identificação específica de que se trata de processo com infante acolhido
- Foto(s) da criança ou do adolescente acolhido
- Decisão judicial para o acolhimento ou ao menos ratificação do ato
- Expedição da competente Guia de Acolhimento no Sistema CNCA com juntada de cópia nos autos
- Certidão de nascimento do acolhido com cópia juntada aos autos
- Informação se o acolhido está matriculado na rede oficial de ensino
- Informação se o acolhido, se o caso, recebeu atendimento médico necessário aos eventuais problemas de saúde que possua
- Informação se o acolhido recebe visita dos familiares e com qual frequência
- Presença do PIA elaborado de forma completa
- Presença do relatório circunstanciado da equipe do serviço de acolhimento, com condições de subsidiar a avaliação das intervenções realizadas
- Presença da manifestação da equipe técnica do Juízo

Fase de realização das audiências concentradas – questões a serem avaliadas

- A criança, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, ou o adolescente, bem como seus pais, já foram ouvidos em juízo e informados dos seus direitos e dos motivos que determinaram a intervenção? Como?
- O acolhido e/ou seus pais ou responsáveis foram encaminhados a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social com vistas à futura reintegração familiar? Quais?
- É possível no momento a reintegração do infante à família de origem?
- **Em caso positivo**, foram avaliadas todas as condições do retorno e tomadas as providências de preparação para tal? Como?

- **Em caso negativo**, foram esgotadas as buscas de membros da família extensa que possam ter o infante sob sua guarda?
- Se for o caso, foi realizada avaliação completa das condições da família extensa em receber o acolhido? Já foi ajuizada a ação de guarda? A quanto tempo? Em caso positivo, está ela tendo o andamento adequado?
- Se for o caso, já foi ajuizada a ação de destituição do poder familiar? A quanto tempo? Em caso positivo, está ela tendo o andamento adequado?
- Se já transitou em julgado a ação de destituição, o nome do infante já foi inserido adequadamente no Cadastro Nacional de Adoção? Há quanto tempo?
- Foi tentada, pelo Cadastro Nacional de Adoção, a busca de eventuais pretendentes? Qual a última vez que foi tentada a busca?
- Foi feita a ata de audiência individualizada para cada acolhido ou grupo de irmãos?
- Contém assinatura dos presentes? Quem estava presente (instituições ou equipes)?
- Contém o registro das medidas tomadas? Quais são?

Fase de registro das audiências concentradas

- Foram emitidas as ordens judiciais ou providências cartoriais para materialização das medidas tomadas? Quais?
- Todos os presentes assinaram as atas?
- Foi feita a juntada das atas aos respectivos autos?
- Foram coletados os dados para registro dos resultados no sistema do CNCA?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE INSPEÇÃO PERIÓDICA NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

Instituição: _____

Endereço: _____

Participantes da inspeção: _____

Data de realização: _____

Eixo 1: Identificar a tipificação do serviço (abrigo institucional, casa-lar, família acolhedora, república ou serviço regionalizado) e de acordo com as diretrizes específicas, verificar a pertinência quanto ao público atendido, aos recursos humanos, os aspectos físicos, a infraestrutura e os espaços mínimos sugeridos.

Dados Gerais

Modalidade: () Acolhimento Institucional () Casa Lar

Possui Telefone?

Possui Internet?

Instituição Mantenedora: () pública () privada () Ong () Fundo Municipal

Registro CMDCA

Registro CMAS

Laudo do Corpo de Bombeiros:

Laudo da Vigilância Sanitária:

Tipo de orientação religiosa da Instituição:

População Atendida

Capacidade Total:

Público específico determinado por () sexo () idade () parentesco

Instalações Físicas

- Qual a situação do imóvel? () Próprio () Alugado () Cedido

- Há identificação externa da Instituição?

- Localizado em área residencial e de fácil acesso via transporte público?

- Disponibilidade de serviços na vizinhança?

- Adaptação física para acesso aos deficientes?

- Ambiente acolhedor, com aspecto semelhante ao de uma residência?

- Condições adequadas de higiene, segurança e ambiente?

Profissionais

Quantidade mínima de educadores e equipe técnica de acordo com a modalidade? Equipe técnica com profissionais das áreas mínimas preconizadas e carga horária condizente com a necessidade do serviço? Coordenador com nível superior?

Fiscalização

Por quais órgãos e em que periodicidade o Abrigo é fiscalizado? Ocorre de forma conjunta e articulada entre os responsáveis (Judiciário, MP, CT, CMDCA)?

Eixo 2: Capacidade de garantir as excepcionalidades e a provisoriedade do afastamento familiar; a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; o respeito à diversidade e a não-discriminação; o atendimento personalizado e individualizado; a liberdade de crença e religião e o respeito à autonomia.

Excepcionalidade e provisoriedade

Estratégias para abreviar o afastamento? Quais?

Agilidade nos procedimentos que possam viabilizar a reintegração? Como?

Atendimento individualizado e personalizado – Diversidade e não-discriminação

- As crianças e os adolescentes têm acesso a vestuário, produtos de higiene, brinquedos etc de forma individual e podem escolher os seus objetos pessoais?
- Existem locais individuais para a guarda de roupas e objetos pessoais?
- Os adolescentes auxiliam nos cuidados com o espaço físico, na organização de seus pertences e recebem aprendizagens do espaço doméstico?
- As crianças e adolescentes são acompanhados na realização das atividades escolares (dentro e fora do serviço)?
- Podem frequentar cultos religiosos de acordo com as suas crenças?
- A atenção especializada quando necessária é assegurada por meio da articulação com a rede de serviços?
- Quais os serviços mais utilizados?

Preservação e fortalecimento da convivência comunitária

- As crianças e os adolescentes freqüentam a mesma escola em que estudavam antes do acolhimento?
- Continuam freqüentando as atividades que realizavam antes do acolhimento (atividades esportivas, culturais, religiosas entre outras)?
- Todas as crianças e/ou adolescentes freqüentam creches, escolas, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, pós-escola?
- Os adolescentes freqüentam atividades de iniciação ao mundo do trabalho e de profissionalização?

Autonomia da criança, do adolescente e do jovem

- As crianças e os adolescentes têm a sua opinião considerada nas decisões tomadas?
- Têm acesso a informações sobre sua história de vida, situação familiar e os motivos do acolhimento?
- Os adolescentes possuem autonomia para saídas com os amigos, participação em atividades desenvolvidas na comunidade?

Eixo 3: atividades técnicas indispensáveis em cada caso, como a realização do estudo diagnóstico; a elaboração do PIA; o acompanhamento da família de origem; a articulação intersetorial; o projeto político-pedagógico; a gestão do trabalho e a educação permanente.

PIA (criança e família)

O Plano de Atendimento Individual e Familiar é elaborado imediatamente após o acolhimento da criança e do adolescente? Roteiro orientado pelas normas, contemplando todas as dimensões de restituição de direitos e garantia da convivência familiar e comunitária? A elaboração do Plano de Atendimento é realizada em parceria com o Conselho Tutelar e, sempre que possível, com a equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude?

Projeto Político Pedagógico

O serviço de acolhimento estrutura o seu atendimento de acordo com os seguintes princípios: Provisoriedade do Afastamento do Convívio Familiar, Preservação e

Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários, Garantia de Acesso e Respeito à Diversidade e Não Discriminação, Oferta de Atendimento Personalizado e Individualizado, Garantia de Liberdade de Crença e Religião, Respeito à Autonomia da Criança, do Adolescente e do Jovem. Há descrição de como isso pode ser mensurado?

Desligamento Gradativo

São realizadas atividades com as crianças, os adolescentes e com os profissionais do abrigo para tratar do desligamento?

Audiência concentrada

Como a Instituição se prepara para audiência concentrada?

Articulação as redes de apoio.

Há interface com as políticas públicas de apoio? Quais?

Projeto de Formação Continuada

Há? Como é elaborado? Como é executado?

APÊNDICE D – PROPOSTA PARA O PLANO DE CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO CONTINUADA DOS PROFISSIONAIS (CONSIDERANDO OS QUESITOS MÍNIMOS A SEREM TRABALHADOS)

Capacitação Introdutória

- O acolhimento institucional, suas especificidades e regras de funcionamento;
- Projetos Políticos-Pedagógicos dos serviços de acolhimento;
- Legislação pertinente (PNAS, NOB/SUA, SUAS, PNCFC, ECA, Tipificação Nacional dos Serviços Sócio-Assistenciais, Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento, dentre outros);
- SGD e rede de políticas públicas - com o intuito de que o profissional compreenda as medidas protetivas, competências e limites de atuação de cada órgão/entidade e articulação entre as instâncias envolvidas;
- Etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente (características, desafios, comportamentos típicos, fortalecimento da autonomia, desenvolvimento da sexualidade)
- Comportamentos frequentemente observados entre crianças/adolescentes separados da família de origem, que sofreram abandono, violência, etc.;
- Práticas educativas como ajudar a criança/adolescente a conhecer e a lidar com sentimentos, fortalecer a autoestima e contribuir para a construção da identidade;
- Cuidados específicos com crianças e adolescentes com deficiência ou necessidades específicas de saúde (doença infectocontagiosa ou imunodepressora; transtorno mental; dependência química; etc);
- Novas configurações familiares e realidade das famílias em situação de vulnerabilidade/risco e Metodologia de trabalho com famílias;
- Diversidade cultural e sexual, étnicas e religiosas;
- Trabalho em rede.

Formação Continuada

- Apoio e orientação para formação de grupos de estudo e discussão, que implantem reuniões periódicas de equipe (discussão e fechamento de casos; reavaliação de PIA's, construção de consensos, revisão e melhoria das metodologias)

- Formação continuada sobre temas recorrentes do cotidiano, assim como sobre temas já trabalhados na fase de capacitação introdutória, orientadas pelas necessidades institucionais (promovida pelas próprias instituições e/ou cursos externos)
- Instrumentais Técnicos de uso no trabalho (aperfeiçoamento das técnicas de intervenção)
- Criação de rotina de supervisão institucional com profissional externo; Grupo de escuta mútua e espaço de escuta individual;
- Fomento à orientação e apoio periódicos entre equipes técnicas e demais atores do SGD.

ANEXOS

ANEXO A - CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS ACOLHIDAS: CADASTRO DO ACOLHIDO

Informações Principais					
Nome:					
Sexo:		Data de Nascimento:			
Cor:					
Nacionalidade:		Naturalidade:			
Localização do Acolhido:					
Num. da Guia de Acolhimento:					
Criança/adolescente sob ameaça de morte?					
Certidão de Nascimento:					
Nome do Pai:					
Nome da Mãe:					
Possui Irmãos:					
<u>Histórico de Acolhimento</u>					
Data	Medida	Instituição de Acolhimento			
<u>Referência Familiar/comunitária</u>					
Nome	endereço	Relacionamento	Visita	Frequência	Última Visita
Informações Complementares					
Frequenta Escola:					
Escolaridade:					
Educação Especial:					
Necessidades Especiais:					
Tratamento de saúde especial:					
Tipo de Tratamento:					
Outras Doenças:					

Situação Sócio-Familiar:			
Descrição:			
Situação Jurídica			
Juízo:			
Promotoria:			
Conselho Tutelar:			
Situação quanto à adoção:			
Processos Relacionados			
Nº Processo	Tipo Processo	Sentença	Trânsito Julgado
Medidas aplicadas pela Autoridade Competente			
Data	Tipo de Medida	Órgão Responsável pela Medida	Observação
Ocorrências			
Nome	Descrição	Data	
Arquivos Anexados			
Nome	Descrição	Data	

ANEXO B - CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS ACOLHIDAS: GUIA DE ACOLHIMENTO

Tribunal:	Comarca:	Vara:	Estado:	Cidade:
DADOS DA CRIANÇA				
Nome:	Sexo:			
Data de Nascimento:	Idade presumida:			
Número do processo:				
DADOS DOS RESPONSÁVEIS				
Nome da Mãe:				
Nome do Pai:				
Nome do responsável (caso não viva com os pais):				
Endereço:		Telefone:		
Pontos de referência ou meios de localização:				
DADOS DO ACOLHIMENTO				
Local:	Data:	Hora:		
Integra grupo de irmãos:		Se sim, acolhidos?		
Recebido por:				
MEDIDA(S) PROTETIVA(S) APLICADAS À CRIANÇA/ADOLESCENTE:				
Motivos:				
MEDIDA(S) PROTETIVA(S) APLICADAS À FAMÍLIA:				
Motivos:				
DOCUMENTAÇÃO:				
DNV		Certidão de Nascimento		
CPF		Identidade		
Cartão de vacina		Boletim de ocorrência		
Registro de atendimento médico				
Declaração de matrícula em creche/escola				

Relatório do Conselho Tutelar	
INFORMAÇÕES RELEVANTES	
Faz uso de medicação? Qual?	
Atendimento Médico regular? Qual? Onde?	
Profissional de referência?	
PARENTES OU TERCEIROS INTERESSADOS EM RECEBÊ-LO SOB GUARDA	
Nome :	
Endereço:	Telefone:
Pontos de referência ou meios de localização:	
MOTIVOS DA RETIRADA OU DA NÃO REINTEGRAÇÃO AO GRUPO FAMILIAR	
Descrição	
SOLICITANTE DO ACOLHIMENTO	
Nome:	
Função:	
Telefone institucional:	Celular:
Relatórios/Documentos Anexados:	
PARECER DA EQUIPE TÉCNICA	
Teor do parecer:	
Responsável pelo parecer:	
Área de formação	Matrícula:
Relatórios/Documentos Anexados:	
DESPACHO DA AUTORIDADE JUDICIÁRIA	

ANEXO C - CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS ACOLHIDAS: GUIA DE DESLIGAMENTO

Tribunal:	Comarca:	Vara:	Estado:	Cidade:
Guia de acolhimento:				
DADOS DA CRIANÇA				
Nome:	Sexo:	Data de Nascimento:	Idade presumida:	
Número do processo:				
DADOS DOS RESPONSÁVEIS				
Nome da Mãe:		Nome do Pai:		
Nome do responsável para quem está sendo encaminhado:				
Endereço:		Telefone:		
Pontos de referência ou meios de localização:				
DADOS DO DESLIGAMENTO:				
Local		Data		
Desligado por				
Motivos do desligamento				
Despacho da autoridade judiciária				

ANEXO D - CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS ACOLHIDAS: CADASTRO DE ENTIDADE

Informações Principais				
Razão Social:				
Nome Fantasia:				
CNPJ:			Registro CMDCA:	
Telefone:				
Tipo de Atendimento:			Classificação:	
Dirigente:				
Endereço				
Estado:			Cidade:	
Bairro:			CEP:	
Tipo de Logradouro:				
Logradouro:			Número:	
Complemento:				
Ponto de Referência:				
Contatos				
Nome	Referência	Forma de Contato	Contato	Obs
Perfil de Atendimento				
Capacidade:				
Sexo:				
Faixa Etária Masculina:				
Faixa Etária Feminina:				
Atende Portador de Deficiência:				
Exclusivamente?				
Deficiências Atendidas:				
Atende Portador de Dependência Química:				
Atende portador de HIV:				
Possui equipe técnica?			Recebe verbas públicas	
Informações Complementares:				

Contribuição / Doação		
Nome Titular da Conta:		
Banco:		
Agência:	Número da Conta:	
Indicação de itens para Doação:		
Arquivos Anexados		
Nome	Descrição	Data
Tribunal		
Comarca		
Vara		

ANEXO E - CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS ACOLHIDAS: CADASTRO DAS AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS

a) semestre a que se referem (1º ou 2º) / ano;
b) local onde as audiências se realizaram;
c) total geral de acolhidos na entidade;
d) total de acolhidos com genitores falecidos ou desconhecidos;
e) total de acolhidos com consentimento ou a pedido dos genitores para colocação em família substituta;
f) total de audiências realizadas;
g) total de reintegrados à família de natural (pai e/ou mãe);
h) total de reintegrados à família extensa;
i) total de reintegrados à família substituta;
j) total de mantidos acolhidos;
k) total de acolhidos há mais de 2 (dois) anos ininterruptamente;
l) total de acolhidos há mais de 6 (seis) meses sem ação de destituição do poder familiar ajuizada;
m) total de acolhidos há mais de 6 (seis) meses com ação de destituição do poder familiar em andamento;
n) total de acolhidos há mais de 6 (seis) meses com ação de destituição do poder familiar com sentença transitada em julgado;
o) Total de acolhidos por decisão e processo que tramita em comarca diversa da comarca da entidade;
p) Total de infantes que atualmente se encontram evadidos da entidade, embora ainda constem como acolhidos aguardando retorno.