

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

KAREN BEATRIZ TAVEIRA BARROS

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um estudo sobre
o Programa Família Acolhedora na cidade de São Luís nos anos de 2012 e 2013

São Luís
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

KAREN BEATRIZ TAVEIRA BARROS

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um estudo sobre o Programa Família Acolhedora na cidade de São Luís nos anos de 2012 e 2013

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obter o título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

São Luís
2015

KAREN BEATRIZ TAVEIRA BARROS

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um estudo sobre o Programa Família Acolhedora na cidade de São Luís nos anos de 2012 e 2013

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obter o título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro (Membro)
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Profa. Dra. Maria Virgínia Moreira Guilhon (Membro)
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Aos meus pais, Péricles e Florinda, às minhas irmãs Ana Livia e Glenda, e ao meu namorado André Gonzalez, pelo apoio e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela sua graça e por me guiar em todos os momentos da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Péricles Barros e Florinda Barros, por terem me ensinado os princípios de uma vida digna, por sempre terem acreditado em meus objetivos e potencial, e me incentivado em tudo fiz.

Agradeço as minhas irmãs, Glenda e Ana Livia, pois sempre estiveram ao meu lado me incentivando e me apoiando.

Agradeço ao meu namorado, André Gonzalez, pelo companheirismo na vida e neste mestrado, onde sempre me ajudou e me incentivou.

Agradeço à todos os meus familiares, que acompanharam esta caminhada, desde a minha aprovação neste mestrado.

Agradeço às minhas amigas mais próximas, pelo apoio e confiança depositados.

Também agradeço à gestora da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social e a coordenadora do Programa Família Acolhedora em São Luís, que me receberam para realizar a presente pesquisa e me ajudaram fornecendo os dados necessários à consecução do presente trabalho.

Agradeço, ainda, à minha orientadora, a professora Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, que me conduziu com maestria, respeito, rapidez e presteza. A ela eu só tenho a agradecer muito.

Agradeço, também, às professoras Dra. Annova Míriam, Dra. Nonata Santana e Dra. Virgínia Guilhon, pela disponibilidade e contribuições feitas na banca de qualificação da dissertação, e, que também comporão a banca de defesa da minha dissertação.

Agradeço, especialmente, a todos os servidores e professores do Programa de Políticas Públicas da UFMA, os quais souberam nos receber com bastante carinho e nos guiar até aqui.

“Sob a face visível do que pode ser apontado como negligência, abandono e a violação de direitos de crianças, não raras vezes escondem-se trajetórias pessoais e familiares de privação de direitos sociais e de cuidados emocionais”.

(Eunice Fávero)

RESUMO

Este trabalho analisa o Programa Família Acolhedora, na cidade de São Luís, nos anos de 2012 e 2013, à luz dos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e Orientações Técnicas do CONANDA. Apresenta uma exposição da trajetória histórica da infância e adolescência no Brasil. Discorre sobre o direito à convivência familiar e comunitária como busca da superação da institucionalização de crianças e adolescentes. Aborda a Política nacional de promoção e defesa da convivência familiar e comunitária e sua concretização num Plano Nacional e na política de atendimento à criança e ao adolescente. Analisa o Programa Família Acolhedora em São Luís, nos anos de 2012 e 2013, no seu desenho e desenvolvimento. Essa análise de viés avaliativo busca cotejar o que é previsto na Política nacional de promoção e defesa à convivência familiar e comunitária e o que, de fato, vem sendo operacionalizado na realidade local através deste Programa, em todas as fases, seja no que diz às crianças ou adolescentes inseridas, seja no tocante às famílias selecionadas. Assim é que se buscou investigar desde o momento do acolhimento, a entrada no Programa, o acompanhamento e a saída das crianças, adolescentes e famílias

Palavras-chave: Infância. Adolescência. Família. Família Acolhedora. Direito à convivência familiar e comunitária. Política Nacional de promoção e defesa à convivência familiar e comunitária.

ABSTRACT

This study analyzes the Foster Care Program in São Luís, between 2012 and 2013, in the light of the provisions of the Child and Adolescent Statute, the National Plan for the Protection and Defense of the Right of Children to Family and Community life and Technical Guidelines of the CONANDA. It presents an exhibition of the historical trajectory of children and adolescents in Brazil. It discusses the right to family and community life as the effort to overcome the institutionalization of children and adolescents. It addresses the national policy of promotion and defense of family and community life and its implementation in a National Plan and child and adolescents care policy. It analyzes the Foster Care Program in São Luís, in 2012 and 2013, in its design and development. This analysis seeks to compare what is provided for in National Policy of promotion and defense of family and community life and what, indeed, has been operated in the local community through this program, at all stages, is so far the children or adolescents inserted either with respect to selected families. Thus, this study sought to investigate from the moment of reception , entry into the program , the monitoring and the departure of children , adolescents and families

Keywords: Childhood. Adolescence. Family. Foster Care Program. Right to family and community life. National policy of promoting and defending the family and community life.

LISTA DE SIGLAS

CMDCA – Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DCA – Departamento da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FMDCA – Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IPEA - Instituto de Pesquisa

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNMMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor

RENIPAC – Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação
Continuada

SAM – Serviço de Assistência aos Menores

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social

SEMCAS - Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – United Nations Children's Fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 PANORAMA DA HISTÓRIA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	20
2.1 A Construção Social do Conceito de Infância e Adolescência	21
2.2 A Construção de Direitos das Crianças e Adolescentes no Brasil	34
2.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente	42
3 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR: a busca de superação da cultura da institucionalização	46
3.1 A Afetividade como Aspecto da Família	52
3.2 A Política de Proteção ao Vínculo Familiar e o Desafio de Enfrentar a Ruptura de Vínculos Parentais	57
3.3 Famílias Acolhedoras e Famílias Substitutas: demarcando distinções	68
4 A POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO E DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	73
4.1 O Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária: desenho e conteúdo da proposta	75
4.2 A Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente	96
5 ANÁLISE DO PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA NA CIDADE DE SÃO LUÍS-MA: desenho e conteúdo da proposta	108
5.1. Compreensão do Programa enquanto uma Política de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	108
5.1.1 A implementação do Programa Família Acolhedora em São Luís-MA.....	113
5.1.2 Competências do coordenador do Programa: quais são e como são percebidas	117
5.1.3 Condições disponibilizadas para as ações do Programa: espaço físico, infraestrutura e pessoal.....	119
5.2 Sobre a Dinâmica de Funcionamento do Programa	120

5.2.1 A entrada da criança e do adolescente no programa.....	120
5.2.2 As fases do acolhimento: o acompanhamento.....	122
5.2.3 O desligamento da criança e do adolescente do programa	126
5.2.4 Aspectos jurídicos e administrativos	127
5.2.5 Principais dificuldades	128
5.2.6 Estratégias adotadas para lidar com essas dificuldades	131
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS.....	139
APÊNDICE.....	147
ANEXOS	149

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o Programa Família Acolhedora do Município de São Luís-MA à luz dos preceitos definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e Orientações Técnicas do CONANDA, como política de atendimento que procura minimizar a medida de acolhimento institucional.

A hipótese inicial é que, apesar da grande valia do ECA, do Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e das Orientações Técnicas para acolhimento do CONANDA, que preveem todo o desenho de diretrizes, ações e objetivos das entidades de atendimento de acolhimento institucional e familiar, o Programa Família Acolhedora em São Luís-MA se mostra insuficiente e deficiente para o atendimento das crianças e adolescentes com vistas a não institucionalização.

Segundo Azor e Vectore (2008), os principais fatores que ensejam na reinserção de crianças e jovens “abrigados” em suas famílias de origem são a insistência do Poder Judiciário; o acompanhamento das famílias por profissionais; a adequação da moradia; e o desejo dos familiares. Por isto, entende-se que o processo de retorno ao convívio familiar deve ser minucioso e comprometido, possibilitando um trabalho mútuo para tanto.

Da mesma forma, deve ser tratada com bastante cautela a questão da desinstitucionalização de crianças e adolescentes, que é bastante defendida pela política de atendimento aqui estudada, pois ao mesmo tempo em que o Estado busca superar a política de acolhimento, deve fornecer também instrumentos para essa modalidade de atendimento, não apenas com previsão legal, mas com controle efetivo, capacitação profissional e fiscalização das políticas em andamento.

Esta discussão serve como pano de fundo para o estudo aqui exposto, pois problematiza toda a previsão legal e política dos serviços de acolhimento. Para tanto, o estudo aqui feito parte da trajetória histórica da infância e juventude para, assim, desenvolver a análise.

Para assentar a discussão da categoria infância e juventude, é necessário fazer uma contextualização sobre como se formaram as noções de infância e

juventude. Nesse sentido, a “noção de infância” foi fortalecida pela obra de Ariès (1981) que tratou da infância a partir do século XVII, onde afirma que as idades da vida, primeiramente destacadas pelos tratados científicos, mantêm vestígios na conceituação de criança e adolescência que admite-se hoje. No entanto, Corazza (2002) diz que, a despeito de que esta seja uma referência historiográfica da vida cotidiana, as concepções de Ariès recebem muitas críticas, basicamente porque não há comprovações das hipóteses e também por não abrangerem os segmentos de classes sociais mais baixas.

Entretanto, não se deve desmerecer a obra de Ariès, pois esta dá início a um novo ponto de pesquisa, antes não discutido, inaugurando assim os trabalhos com a categoria “infância”. Além do que, ele discutiu categorias como “invenção, descoberta, conceito, natureza, sentimento e consciência” (CRUZ, 2002, p. 20). Categorias que permanecem sendo “contestadas, refutadas, revisadas, por isto mesmo, incitaram uma abundante produção discursiva que constituiu esse novo campo epistemológico” (CORAZZA, 2002, p. 83).

No que toca a adolescência, Ariès (1981) também a descreveu, relatando que foi somente após a modernidade, aproximadamente no século XX, que o espírito de juventude foi invocado pelos jovens combatentes de guerra. A construção da concepção de adolescência já havia sido desenhada bem antes, mas somente neste momento foi descrita como etapa da vida e condição.

“O conceito de adolescência surge na cultura ocidental no contexto da consolidação do individualismo – cujo marco é a Revolução Francesa – articulado à constituição dos limites entre as esferas pública e privada da vida social” (COUTINHO, 2005, p. 17-18). Nesse sentido, é possível dizer que a concepção de adolescência no ocidente foi uma categoria construída socialmente, marcada, na contemporaneidade, como um ideal cultural que muitos desejam atingir e permanecer, tal como expõe Calligaris (2000).

Para contextualizar o anseio de superação da política de acolhimento institucional é preciso destacar que, no caminhar dos anos, o ordenamento jurídico pátrio partiu da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral ao demarcar o Código de Menores de 1979 como ponto de partida para a contextualização da doutrina da situação irregular no Brasil, mas que já foi posta de

forma implícita no Código Mello Mattos, em 1927. Esta doutrina ocupou espaço na conjuntura jurídica por quase um século, enquadrando o menor privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las, vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; em perigo moral, por estar, habitualmente, em ambiente contrário aos bons costumes ou em atividade contrária aos bons costumes; privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; autor de infração penal.

Percebe-se que esta doutrina não era garantista, onde “os menores considerados em situação irregular passam a ser identificados por um rosto muito concreto: são os filhos das famílias empobrecidas, geralmente negros ou pardos, vindos do interior e das periferias” (CUNHA, 1996, p. 98).

De outro lado, a doutrina da proteção integral foi estabelecida pelo art. 227 da Constituição Federal com o intuito de romper os padrões antes estabelecidos e inscritos na Convenção dos direitos da Criança, colocando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais.

Sobre isso Rossato, Lépure e Cunha (2011, p. 76) esclarecem:

Não implica a proteção integral em mera proteção a todo custo, mas sim, na consideração de serem a criança e o adolescente sujeitos de direitos, devendo as políticas públicas contemplar essa situação.

No entanto, cabe também frisar que embora o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) vislumbre um prisma distinto das leis que o antecedeu, sobre infância e adolescência, estas duas fases da vida continuam sendo concebidas de forma singular.

Para Fajardo *apud* Cruz (2002, p. 48) a doutrina da proteção integral não é clara quando ao seu método e seus objetivos, e, ainda tem um aspecto ambíguo: “ao mesmo tempo em que conceitua a criança e o adolescente como sujeitos de direito, o que pressupõe uma ênfase na autonomia, também se apóia em um enfoque intervencionista, tutelar”.

A discussão que envolve a busca de superação da política de institucionalização perpassa também pela categoria família, que neste trabalho é estudada como instrumento para a efetivação deste pleito.

Entende-se que com a Constituição da República de 1988, pelo menos no aspecto legal, a família é reconhecida como base da sociedade, e passa a ganhar maior amparo, já que no art. 226 afirma-se que esta instituição social deve ter proteção especial do Estado.

Desta forma, a Constituição aglutinou o que preceituou a Declaração Universal dos Direitos Humanos quando disse em seu art. 16 que: “[...] A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem o direito à proteção da sociedade e do Estado”.

Ao mesmo tempo, vê-se que a família passa por transformações, inclusive nas bases de sua própria instituição, deixando de estar pautada exclusivamente nos laços do matrimônio e passando a considerar também aquelas relações ligadas a partir do afeto. Nesse sentido, a família quebra o seu modelo convencional, marcado pelo casamento, e ganha, introduz e reconhece novas formas de relacionamentos como legítimos, indicando a busca de superação de um paradigma até então hegemônico.

Dias (2010, p. 42) diz que o principal papel da família “é de suporte emocional do indivíduo, em que há flexibilidade e, indubitavelmente, mais intensidade no que diz respeito a laços afetivos”.

No entanto, é necessário frisar que ao falar da afetividade como o vínculo que marca a multiplicidade de famílias existentes e protegidas pelo Estado, um cuidado deve ser tomado para não transparecer que afeto era um elemento que antes não fazia parte das relações familiares; pelo contrário, o que se pretende dizer é que agora o afeto se mostra como o vínculo definidor dos laços que unem e conformam uma família e este deve ser o pressuposto que a sociedade e suas instituições devem seguir no que diz respeito ao reconhecimento do modelo familiar. Pois antes, o Estado somente protegia a família unida pelo matrimônio, esquecendo todas as outras formas existentes de família.

Para assentar a discussão sobre a política de busca de superação da institucionalização, é preciso dizer que até 2012, o Brasil possuía 37.240 crianças e

adolescentes vivendo em entidades de acolhimento institucional, segundo o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (BRASIL, 2012), para um total de 2.008 entidades de acolhimento institucional em todo o Brasil.

Desta maneira, é possível perceber a grande quantidade de crianças e adolescentes acolhidos em instituições e, considerando o que é preconizado nas normativas que orientam a Política de Atendimento as Crianças e Adolescentes brasileiras, tais dados devem indicar a necessidade de formulação de políticas públicas voltadas para desinstitucionalização de crianças e adolescentes.

Entende-se que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi criado com esse intuito, ou seja, o de instigar o enfrentamento do rompimento do vínculo familiar, da institucionalização e do abandono de crianças e adolescentes. Cabendo lembrar que esse Plano Nacional foi criado a partir de uma movimentação de vários setores sociais, inclusive segmentos governamentais, com a intenção de discutir e enfrentar questões sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, e, assim, desenhar diretrizes, objetivos e ações direcionadas às entidades de acolhimento institucional e familiar, com o objetivo principal de promover o direito à convivência familiar e comunitária, priorizando sempre a reinserção da criança ou adolescente na sua família natural ou extensa.

Entendendo a relevância dessa política de enfrentamento à institucionalização de crianças e adolescentes em situação irregular é que, vislumbra-se a necessidade de estudar como o Programa Família Acolhedora de São Luís-MA se adéqua ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Para tanto, foi demarcado o período de dois anos como sendo o recorte temporal para a investigação do referido objeto de estudo, estabelecendo como critério para o seu início o ano de 2012, quando começava uma nova gestão municipal, e 2013 para a sua finalização.

A escolha deste objeto de estudo se deu pela proximidade da autora com os estudos sobre os direitos de crianças e adolescentes. E a proximidade com o Programa Família Acolhedora se deu a partir da busca sobre programas municipais de acolhimento familiar no Maranhão.

As questões que balizaram a presente investigação foram: Como se deu o processo de efetivação do direito da criança e do adolescente? Quais são os pressupostos que norteiam o direito à convivência familiar e comunitária? Qual o novo aspecto da família? Qual o desenho/conteúdo do programa? Existe adequação ao ECA, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e às Orientações do CONANDA?

Sendo assim, foram selecionadas algumas categorias para configurar o estudo do objeto de estudo e nortear e ancorar a análise dos dados empíricos. Estas categorias são: a) infâncias; b) adolescências; c) famílias.

Para tanto, este trabalho percorre dois momentos: um teórico e outro empírico; divididos apenas para efeitos didáticos, mas adequadamente articulados do ponto de vista do arcabouço teórico-metodológico. O primeiro diz respeito ao estudo das categorias infância, adolescência e família, buscando assentar tanto o processo histórico de reconhecimento da infância e da adolescência, quanto a construção dos direitos de crianças e adolescentes que, no Brasil, culminou com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ainda na esfera teórica, a família e suas acepções são temas esmiuçados, assim como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que servem como base para a análise dos dados colhidos na pesquisa empírica.

O momento do estudo empírico trata da análise de um programa de atendimento específico: o Programa Família Acolhedora na cidade de São Luís, nos anos de 2012 e 2013. Nesta análise, procurou-se fazer o cotejamento entre o que é preconizado nas normativas da política municipal em tela, através do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, no ECA e nas Orientações Técnicas do CONANDA, que regem todas as entidades de atendimento institucional e familiar, e o que é de fato ofertado e concretizado pelo sistema de atendimento e garantia de direitos.

Cumprindo ainda dizer que este trabalho foi realizado com base em pesquisa documental, a partir do estudo e análise das normativas e legislações existentes

acerca da questão da criança e adolescentes, particularmente aquelas referidas à questão da institucionalização/desinstitucionalização e, portanto, ao direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes brasileiras e maranhenses. Fez-se também a coleta e o cotejo dos dados empíricos obtidos através de entrevistas semiestruturadas com os gestores do Programa Família Acolhedora, gerido pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS.

É necessário dizer que como esta é uma pesquisa de cunho avaliativo, fez-se primordial analisar as categorias aqui estudadas de forma crítica, bem como o Programa Família Acolhedora, a partir da óptica dos preceitos constitucionais, política nacional e das especificidades do cotidiano, que não devem ser desconsideradas.

Para a concretização dessa análise foi desenvolvida uma pesquisa documental a partir de revisão bibliográfica referente à temática; de dados nacionais da política nacional, que prevê a relevância do direito à convivência familiar e comunitária; e das entrevistas semiestruturadas, que são reputadas como fontes primárias desta pesquisa.

No que tange as entrevistas semiestruturadas, essas foram realizadas entre novembro de 2012 e fevereiro de 2013, com os profissionais responsáveis pela execução do Programa Família Acolhedora, em São Luís. No entanto, no decorrer da pesquisa, foi constatado que somente uma pessoa é responsável pelo programa, uma psicóloga que administra todas as demandas do programa. Assim, as entrevistas foram feitas com a psicóloga e a secretária municipal da criança e assistência social.

Os resultados finais da investigação estão organizados e expostos na presente dissertação que está composta, além dessa introdução, por mais quatro capítulos e as considerações finais, que serão apresentados a seguir.

O segundo capítulo, intitulado “Panorama da história da infância e adolescência no Brasil”, enfoca a construção social do conceito de infância e adolescência, com base numa discussão histórica sobre como a infância e adolescência foram retratadas por alguns autores e como isso refletiu para o reconhecimento dessas fases da vida no ordenamento jurídico pátrio.

Ainda nesse capítulo, expõe-se o movimento de diversos sujeitos e segmentos sociais na luta pelo reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, no cenário mundial e no Brasil, que resultou na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No terceiro capítulo, intitulado “O Direito à convivência familiar e comunitária: a busca da superação da cultura da institucionalização”, busca-se discutir, a princípio, o aspecto da afetividade como o novo vínculo de todas as concepções de famílias. Posteriormente, estuda-se a política de proteção ao vínculo familiar e o desafio de enfrentar a ruptura dos vínculos parentais, para fundamentar a discussão sobre a busca de superação da institucionalização de crianças e adolescentes. Ainda nesse capítulo, faz-se uma distinção entre famílias acolhedoras e famílias substitutas, com o fim de dirimir quaisquer semelhanças entre estas figuras.

O quarto capítulo, intitulado “A Política Nacional de Promoção e Defesa da Convivência Familiar e Comunitária”, analisa o desenho e o conteúdo do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, bem como a Política de atendimento à criança e ao adolescente que prevê o acolhimento familiar como parte da política da rede de atendimento.

No quinto capítulo, intitulado “Análise do Programa Família Acolhedora na cidade de São Luís-MA: desenho e conteúdo da proposta”, apresenta-se os dados obtidos na pesquisa empírica propriamente dita. Desta forma, busca-se avaliar o referido programa à luz do Plano Nacional, como parte da política nacional de promoção e defesa da convivência familiar e comunitária. Analisa-se o desenho do programa e como ele é desenvolvido, a partir dos pressupostos, diretrizes, objetivos e ações do Plano Nacional.

2 PANORAMA DA HISTÓRIA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Este capítulo tem como principal objetivo demarcar conceitualmente a discussão que será feita no âmbito dessa dissertação acerca da temática das crianças e dos adolescentes, naquilo que se refere especificamente ao direito à convivência familiar e comunitária.

Para tanto, considera-se importante, inicialmente, situar o contexto histórico em que se edificou a construção dos direitos das crianças e dos adolescentes, no marco das determinações históricas que favoreceram a edificação desses direitos. Processo que irá permitir mostrar como a infância e a juventude transitaram de uma situação de certo descaso e opressão para o reconhecimento de pessoas, sujeitos de direitos.

No âmbito desse capítulo a discussão histórica está inserida com o intento de situar a questão da infância e adolescência, a partir de marcos das modificações políticas, econômicas e sociais vivenciadas.

Nesse contexto, é necessário trazer para a discussão, o movimento em torno da busca de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, que se deu, paralelamente, ao reconhecimento de direitos do homem.

Cabendo lembrar que este movimento de luta por direitos para as crianças e adolescentes, no caso do Brasil, ganhou expressividade nos anos 1980 a ponto de conseguir incluir na Constituição de 1988 novos paradigmas orientadores de uma legislação específica destinada às crianças e adolescentes, melhor dizendo, os vários movimentos sociais que veiculavam demandas direcionadas aos segmentos de crianças e adolescentes conseguiram inserir na agenda do processo constituinte os interesses de tais segmentos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente¹ que foi promulgado em 1990 é a expressão máxima desse movimento e foi elaborado com base nesse novo

¹O Estatuto será novamente discutido ao fim do capítulo.

paradigma de proteção de direitos, propondo a superação do paradigma anterior que era fundado na ideologia da punição e criminalização.

2.1 A Construção Social do Conceito de Infância e Adolescência

Entende-se que a discussão sobre a concepção de infância e adolescência impõe reconhecer que tais noções se constituem como uma construção social histórica, ou seja, são definições que carregam e expressam as múltiplas determinações dos contextos sócio-históricos, onde são gestados, expressando, portanto, diferentes realidades e estruturas sociais.

Igualmente, também se entende que os estudos sobre a infância e adolescência devem ser feitos correlatos à compreensão da instituição família, pois esta desempenha uma função histórica de extrema relevância. No entender de Vicente (2011), a família desenvolve um modelo de interações sociais que baliza a construção social do indivíduo. Sendo, portanto, um espaço de contato inicial com as primeiras interações biológicas, afetivas e sociais do ser em desenvolvimento.

Ao fazer um retrospecto da questão das crianças e adolescentes e das suas famílias, verifica-se que por muito tempo aqueles foram vistos e tratados como inferiores em relação aos adultos, como seres frágeis que merecem os cuidados dos mais velhos. Cabendo ressaltar que tais cuidados nem sempre eram realizados pelos pais ou familiares, particularmente, quando se tratava de crianças oriundas das classes mais abastadas e nobres. No geral, essas crianças eram cuidadas por serviçais sob a orientação de preceptores, afastadas muitas vezes do próprio ambiente familiar (às vezes em instituições ditas “educativas” ou correcionais). Não havendo, portanto, a preocupação com o desenvolvimento e fortalecimento de laços afetivos e emocionais como é difundido atualmente.

Na antiguidade, os laços familiares eram constituídos pela religião e não a partir de relações consanguíneas ou afetivas.

Já na família romana, a idade não interferia no poder exercido pelo pai sobre os filhos. “Filhos não eram sujeitos de direitos, e sim objeto de relações jurídicas, sobre os quais o pai exercia um direito de propriedade” (AMIM, 2013, p. 44). Sendo

assim, o pai tinha o poder de decidir sobre a vida e a morte dos filhos (COULANGES, 2003).²

Na civilização grega, somente as crianças saudáveis eram mantidas vivas. Em alguns lugares, como Esparta, por exemplo, o pai poderia transferir para um Tribunal o poder de cuidado e criação dos filhos, com o intuito de que esses fossem formados guerreiros. As crianças passavam a ser propriedade do Estado.

De forma bastante linear, Amim (2013) explica que, na Idade Média, com o crescimento do cristianismo, os sistemas jurídicos foram influenciados por seus preceitos. Por isso, alguns direitos para as crianças começaram a ser reconhecidos. Como consequência, abrandou-se a severidade dos castigos, pregando, antes de tudo, o respeito, com a aplicação do quarto mandamento católico: “honrar pai e mãe”. Neste sentido, segundo a autora, a Igreja assegurou certa proteção às crianças e aos adolescentes, prevendo penas corporais e espirituais para os pais que abandonavam ou expunham os seus filhos.

Cabe dizer que, a Igreja só reconhecia os filhos nascidos a partir do matrimônio, pois os filhos “ilegítimos” eram vistos como frutos da violação do modelo moral vigente àquela época.

No entanto, sabe-se que a história não acontece de forma linear e uniforme. Assim, a partir do estudo de autores que tratam da temática da infância é possível demarcar que a percepção de infância e adolescência passou por diversas modificações, chegando mesmo a vivenciar períodos de certo esquecimento, seja do ponto de vista literário ou jurídico legal.

De acordo com Ariès³ (1981), a ideia de infância só teria sido “descoberta” no século XVII. Nesta mesma obra, o referido autor afirma que na Idade Média a preocupação com a datação dos acontecimentos era crescente. Segundo ele, datava-se tudo, as pessoas, casas, pinturas, móveis, utensílios, com a intenção de dar à vida familiar uma história. O hábito de datação de pertences desapareceu por

² Foi pela influência das civilizações romanas, que a noção de “pátrio poder” foi inserida no direito brasileiro. E, somente em 2009, a expressão foi alterada na legislação brasileira para “poder familiar”. O pátrio poder, no Código Civil de 1916, determinava o poder de proteção e autoridade sobre os filhos somente ao genitor do sexo masculino, apenas, na falta deste, a mãe poderia ser detentora deste poder em relação aos filhos.

³ Ariès faz esta afirmativa na sua obra clássica intitulada *L'Enfant et l'avie familiale sous l'ancien régime*, publicada em 1960.

volta do século XIX, mas a preocupação de uma pessoa lembrar-se de sua idade permaneceu.

Ainda segundo Ariès (1981), as idades da vida tinham lugar de destaque nos tratados científicos da Idade Média e eram descritas empregando terminologias que designavam os diferentes períodos da vida: infância e puerilidade, juventude e adolescência, velhice e senilidade.

A primeira idade é a infância que planta os dentes, e essa idade começa quando a criança nasce e dura até os sete anos, e nessa idade é chamado de *enfant* (criança), que quer dizer não falante, pois nessa idade a pessoa não pode falar bem. [...] Após a infância, vem a segunda idade... chama-se pueritia e é assim chamada porque nessa idade a pessoa é ainda como a menina do olho, como diz Isidoro, e essa idade dura até 14 anos. Depois, segue-se a terceira idade, que é chamada de adolescência, que termina, segundo Constantino em seu viático, no vigésimo primeiro ano, mas, segundo Isidoro, dura até 28 anos... e pode estender-se até 30 ou 35 anos. Essa idade é chamada de adolescência porque a pessoa é bastante grande para procriar, disse Isidoro. Nessa idade os membros são moles e aptos a crescer e receber força e vigor do calor natural. [...] Depois segue-se a juventude, que está no meio das idades, embora a pessoa aí esteja na plenitude de suas forças, e essa idade dura até os 45 anos, segundo Isidoro; ou até 50 anos, segundo os outros. Essa idade é chamada de juventude devido à força que está na pessoa, para ajudar a si mesma e aos outros, disse Aristóteles. (ARIÈS, 1981, p. 28)

Conforme pode ser visto acima, o autor relata como as noções de idades eram percebidas àquela época⁴.

Mesmo não havendo grandes formulações acerca da infância, pode-se dizer que, de forma geral, entre os séculos XVII e XVIII, o vocábulo infância surgiu como sinônimo de primeira idade. “No século XVII, seu emprego tornou-se mais freqüente: a expressão ‘*petiit enfant*’ (criança pequena ou criancinha) começou a adquirir o sentido que lhe atribuímos” (ARIÈS, 1981, p. 35).

No sentido etimológico, a palavra infância vem do latim, que significa indivíduo que não consegue falar. Incapacidade conferida à primeira infância que, variavelmente, entre os autores podia durar até os 07 ou 14 anos. No entanto, entende-se que a idade cronológica não é fator suficiente para caracterizar a infância, tal como aduz Khulmann Jr. (1998, p. 16):

⁴ É interessante perceber que tais definições guardam semelhança com a noção de infância e adolescência presente no Estatuto da Criança e do Adolescente brasileiro, onde está definido que criança é a pessoa de até 12 anos de idade incompletos e adolescente aquela entre os 12 e 18 anos de idade incompletos (art. 2º, ECA), como será exposto posteriormente.

Infância tem um significado genérico e, como qualquer outra fase da vida, esse significado é função das transformações sociais: toda sociedade tem seus sistemas de classes de idade e a cada uma delas é associado um sistema de status e de papel.

Diante disso, Ariès (1981) asseverou que a infância foi uma construção da modernidade, portanto, é uma categoria social edificada recentemente na história da humanidade. Segundo ele, o sentimento de infância emergiu como uma consciência da particularidade infantil, o que quer dizer que ela não é uma característica natural, mas que seria consequência de um longo processo histórico.

Neste sentido, os séculos XVI e XVII, segundo o autor, exprimem uma concepção de infância marcada pela inocência e pela fragilidade. Enquanto que, a partir do século XVIII, iniciou-se o processo de construção do conceito moderno, pautado na noção de liberdade, autonomia e independência, como prerrogativa de desenvolvimento psicossocial.

Por outro lado, a concepção de adolescência, segundo a doutrina, tem origem etimológica no latim “*ad*”, que significa “para”, e “*olescere*” que significa “crescer”. Desse modo, adolescência significa, no sentido literal do termo, “crescer para”. O que remete à aceção de desenvolvimento e de preparação para a vida adulta (PEREIRA; PINTO, 2003).

Galeno, muito citado em manuais de Medicina, entre os séculos XVI e XVIII, definia a primeira idade como “*puerícia*”, com a qualidade de ser quente e úmida que durava até os 14 anos, como exposto anteriormente; e a segunda idade seria a adolescência, com a qualidade de ser “quente e seca”, durando dos 14 aos 25 anos (DEL PRIORE, 2013).

No contexto da complexidade destas categorias, é bem verdade que não se pode analisar a infância como uma categoria imutável e construída de forma datada. Considera-se que o conceito de infância é fruto de condições socioculturais distintas e peculiares, vivenciadas em contextos sociais, econômicos e geográficos também específicos e particulares.

Desse modo, as críticas e discordâncias entre os autores que estudam esse tema centram-se nessas particularidades. Dentre as quais encontra-se a que é feita por Heywood (2004), acerca do estudo desenvolvido por Ariès. Segundo aquele

autor, este é centrado na Idade Média e exagera nas afirmações que faz sobre a infância na civilização medieval.

A partir desta crítica, Heywood (2004) destaca em sua obra que a Igreja, já nessa época, tinha preocupação com a educação das crianças que estavam ligadas ao monastério. Ainda segundo o autor, no século XII, encontraram-se indicativos de certos investimentos sociais e psicológicos para a área das crianças. Durante os séculos XVI e XVII, podia-se intuir que as percepções de uma criança eram diferentes daquelas manifestadas pelos adultos.

Desta forma, no século XVIII, as obras de Locke e Rousseau e de alguns autores românticos também evidenciam a emergência social da infância. Locke disse que a criança nascia como uma folha em branco, que nela poderia ser escrito o que quisesse. Por isso, refutou o pensamento de que a criança era fruto do pecado original. Rousseau tratou da concepção de pureza e ingenuidade da criança, e da necessidade de respeitá-la para o seu desenvolvimento saudável (HEYWOOD, 2004).

No entanto, cabe destacar que muitos autores trataram da percepção da infância inserida nas classes mais altas da sociedade, entretanto, sabe-se que muitas crianças, por muito tempo, tiveram o seu cotidiano marcado pelo trabalho⁵ e escravidão.

Com a revolução industrial⁶, o trabalho da criança começou a se descaracterizar como modo de aprendizagem e se estabeleceu como meio de exploração com referência no assalariamento, embora se saiba que naquele período a remuneração era quase ínfima e as condições do processo de realização do trabalho altamente degradantes (jornadas de trabalho intensas, condições de trabalho e de moradias insalubres, ausência de saneamento, proliferação de doenças, etc), haja vista a ausência de regulamentações e de direitos trabalhistas seja para os adultos (homens e mulheres), como para as crianças.

⁵ Ariès (1981) conta que até o século XVI, o trabalho infantil possuía um caráter diferente do que é assumido na atualidade, onde tem relações diretas com exploração e violência. Antes, o trabalho infantil era aceito como uma forma de iniciação profissional e de ofício.

⁶ Aproximadamente entre 1780 e 1870, teriam se operado as transformações que assinalam o estabelecimento da sociedade capitalista burguesa, constituindo a era do capitalismo industrial ou concorrencial, fase do estabelecimento das formas capitalistas da sociedade liberal (...). Esse período é marcado pela Revolução Industrial e, óbvio, pelo advento da máquina (TAVARES, 2009, p.246).

Tais mudanças advindas da implantação do modo de produção capitalista industrial impulsionaram também transformações nas relações familiares, pela incorporação de todos os membros da família (inclusive as crianças) no trabalho das fábricas e particularmente pela saída da mãe do espaço doméstico.

Sobre isso, Marx (1987, p. 23) relata:

Na medida em que a maquinaria prescinde de força muscular, torna-se meio de utilizar operários sem força muscular ou com um desenvolvimento imaturo do corpo, mas com maior flexibilidade dos membros. Trabalho feminino e infantil foi, assim, a primeira palavra do emprego capitalista da maquinaria! Este poderoso meio de substituição de trabalho e operários transformou-se assim logo num meio de multiplicar o número de assalariados pelo arregimentamento de todos os membros da família operária, sem diferença de sexo nem de idade, sob a tutela imediata do capital. O trabalho coercivo para o capitalista usurpou não só o lugar das brincadeiras de criança, mas também o trabalho livre no círculo doméstico, dentro de barreiras éticas, para a própria família.

O mundo do trabalho passou a ser o cotidiano de crianças e adolescentes de classes mais baixas⁷. Como já enunciado, eram péssimas as condições de trabalho à que os empregados, de modo geral, e as crianças e mulheres, em particular, estavam submetidos; mesmo porque, como já assinalado antes, não existiam leis que constrangessem os capitalistas para conceder melhores condições de trabalho.

No que tange a adolescência, Ariès (1981) relatou que no mundo ocidental, ela foi melhor entendida a partir da modernidade, por volta do século XX, quando a consciência de juventude tornou-se um sentimento vivo entre os combatentes de guerra. Em seu livro, o autor relata que o primeiro adolescente moderno foi descrito, pela primeira vez, na música de Siegfried, onde revelou sua pureza temporária, força física, sua espontaneidade e alegria de viver. Ainda de acordo com o referido autor, foi possível perceber a emergência da adolescência após a manifestação do sentimento de infância, durante o século XX.

Esse destaque para adolescência, no século XX, se deu principalmente pela necessidade da ajuda financeira dessa camada da população, que podia se dedicar mais tempo ao trabalho. De tal maneira, a iniciação no mercado de trabalho incitou a preocupação com o período da adolescência.

⁷ É lamentável reconhecer, mas sabe-se que a exploração do trabalho infantil ainda se faz bem presente na realidade brasileira atual, apesar de alguns esforços que vêm sendo dedicados no sentido de combatê-lo.

Diante deste contexto, é preciso alocar a discussão sobre a formação do capitalismo no Brasil. Sendo assim, os textos de Prado Jr. (1991) destacam o sentido da colonização no Brasil, que, segundo ele, se delineou a partir de uma complexa articulação do dinâmico mercado mundial com os movimentos internos econômicos e sociais brasileiros. De acordo com o referido autor, o processo de colonização foi conveniente à acumulação originária de capital nos países centrais. Para ele, a acumulação originária, a colonização e o imperialismo foram fundamentais para a formação brasileira, caracterizada por Ianni (1989) como uma sociedade e uma economia que se aparelham para fora e vivem ao destino das variações de interesses de mercados distantes⁸.

No Brasil, a transformação burguesa não foi empurrada e completada com uma revolução política, como na França, nem por uma guerra civil como nos Estados Unidos. [...] seu destino foi mais parecido com o do campesinato da Alemanha, onde houve aliança dos senhores de terra com o Estado e os industriais (IVO apud CARVALHO, 2008, p.109).

Diante disso, voltando ao tema de discussão principal, a família brasileira também acumulou nítidos reflexos destas determinações sociopolíticas e culturais definidoras dos padrões sociais hegemônicos em cada fase do processo de desenvolvimento brasileiro.

⁸ Sobre o assunto, Fernandes (1987) aduz que, apesar de alguns dos pilares do capitalismo terem sido inseridos no país durante o período colonial, o Sistema Capitalista só foi impulsionado com a criação do Estado nacional, a partir da independência, em 1822. Sendo fundamentais os processos de tentativa de ruptura com a aristocracia agrária, bem como o surgimento de novos agentes econômicos, sob a força da divisão do trabalho, no caminho da edificação de uma nova sociedade nacional. No entanto, cabe aqui dizer, que esse movimento se deu sem qualquer compromisso mais sério com direitos de cidadania por parte das elites dominantes do cenário econômico-político. Até porque, sabe-se que o Brasil, ao decorrer de seu processo histórico nunca vivenciou rupturas na ordem instituída, desse modo sempre incorporou e difundiu ideologias e valores com vistas a ancorar “a substituição de um modelo societal de moldes arcaicos por outro de perfil moderno” de uma forma bem particular. Existem diversos estudos acadêmicos que apontam essa característica “mimética” do desenvolvimento brasileiro, tais estudos destacam que o processo de transição de um país com características arcaicas, de matriz conservadora no aspecto político, cultural e econômico, para um padrão de país “moderno”, se faz mais nas formalidades e aparências do que com rupturas, como ocorreu em outros países.

A partir do século XIX, a família adquiriu novos aspectos e a criança passou a ser objeto de interesse da esfera pública⁹. Nesse contexto de transformações, a criança deixa de ser preocupação secundária da família e da sociedade e passa a ser percebida como a “chave para o futuro”, isto é, como alguém que pode ser moldado, seja no sentido da construção de um indivíduo bom e seguidor de bons preceitos (útil para humanidade), seja na direção de um indivíduo desvirtuado (quando precisa de regramentos específicos de punição) (RIZZINI, 2011).

No entanto, existem também estudos como de Leite (1997, p.18-19), por exemplo, que mostram o lugar ocupado pela criança (sem generalizar) no âmbito da família no século XIX, assim diz essa autora:

No século XIX, criança, por definição, era uma derivação das que eram criadas pelos que lhe deram origem. Eram o que se chamavam “crias” da casa, de responsabilidade (nem sempre assumida inteira ou parcialmente) da família consanguínea ou da vizinhança. [...] Além de não serem ainda o foco de atenção especial, as crianças eram duplamente mudas, nas palavras de Katia de Queirós Mattoso (Del Priori, 1992). Não eram percebidas nem ouvidas. Nem falavam, nem delas se falava.

Desta forma, é necessário dizer que a história é contada por várias vozes, que denotam a não generalização dos fatos, por isso, ressalta-se aqui estas divergências sobre os fatos na história de afirmação de direitos da criança e do adolescente.

Embora se observe a existência de autores que expõem os fatos históricos estabelecendo certa linearidade entre eles, Rizzini (2011) diz que a criança, no século XIX, passou a ser entendida como indivíduo que merecia especial atenção. Entretanto, somente com o intuito primordial de manter a ordem social, o Estado colocou as questões relacionadas a esse segmento na pauta de discussão. Desse modo, cuidar da criança passou a ser um ato de humanidade, por vezes ligado aos

⁹ A discussão acerca do termo “esfera pública” remete, principalmente, aos estudos de Habermas (2003). O referido autor construiu conceitos sobre o termo que teve início na esfera pública burguesa, e passou pela estreita ligação com a “opinião pública”. No entanto, a partir de inúmeras críticas feitas aos seus conceitos sobre a esfera pública, Habermas revisou suas ideias iniciais e agregou novos pensamentos ao seu conceito. Por último, o autor definiu três tipos de esferas públicas: a esfera pública episódica, a esfera pública da presença organizada e a esfera pública abstrata. A primeira diz respeito aos encontros em bares, cafés, ruas, etc. A segunda é concretizada por reuniões diversas como de partidos, de pais, de vizinhos, da Igreja, etc. A terceira é caracterizada pela presença da mídia, pelos seus leitores, espectadores e ouvintes. Segundo Habermas (2003), todos esses tipos de esferas públicas influenciam uns aos outros, propiciando a expansão do que é produzido pela esfera pública.

preceitos da igreja, com ações que vão para além das relações privadas, buscando assim, a garantia da ordem social.

No Brasil, tais mudanças começaram a ser sentidas ao final do século XIX. Nesse contexto, o país vivenciava um momento de aspirações emancipatórias, com propostas de missões civilizatórias e saneadoras. Período que se seguiu pela abolição da escravatura e a proclamação da República.

Contudo, vale ressaltar que o Brasil, até então, nunca havia estruturado mecanismos de proteção social capazes de suprir as necessidades de reprodução social desses segmentos mais empobrecidos da sociedade. Ainda que, no que se refere às crianças, durante o século XVIII e parte do século XIX, no Brasil, tenha predominado a política de assistência de cariz filantrópica essencialmente baseada na caridade aos pobres, que se concretizava no atendimento a crianças entregues nas “rodas dos expostos”¹⁰.

A Roda, esse cilindro rotatório, instalado num dos muros do hospital para recolher discretamente a criança que se abandonava tinha como finalidades: 1. garantir o batismo ao inocente abandonado; 2. preservar o anonimato do expositor, para que assim estimulado, não deixasse a criança em qualquer lugar, com risco de morrer sem batismo (VENÂNCIO, 2010, p. 23).

Esse tipo de instrumento - Roda dos Expostos - esteve presente na maioria dos países católicos. No Brasil, foi inserida em 1730, pela Santa Casa de Misericórdia¹¹.

Neste sentido, ressalta-se, ainda, que mesmo com tanta preocupação com o universo infantil, a criança e o adolescente também eram vistos como indivíduos que representavam ameaça, uma vez que alguns portavam traços de crueldade e perversão. Estes sujeitos passíveis de cometerem atos perversos ou cruéis (portanto, “anormais”) passaram a ser vistos e denominados como delinquentes, e

¹⁰ A Roda dos Expostos era um cilindro instalado nas portas ou janelas das casas de famílias abastardas, conventos, santas casas e instituições públicas, no qual eram “depositadas” as crianças recém-nascidas destinadas à proteção de terceiros. A Casa dos Expostos foi uma instituição criada para atender a demanda gerada pela Roda dos Expostos (Simões, 2007).

¹¹ Entretanto, esse recurso para “atendimento às crianças” típico da “roda dos expostos” não condizia com o discurso disseminado no século XIX, o qual condenava o abandono dos filhos. Sendo assim, tal mecanismo se mostrava como inaceitável uma vez que tolerava as uniões ilícitas que resultava em filhos ilegítimos, bem como o anonimato do abandono.

como tais, deviam ser afastados da criminalidade, das ruas e dos espaços viciosos, mas também, da vida em sociedade.

Percebe-se nesta concepção, a idealização da sociedade perfeita, em que indivíduos que não se encaixam em seus parâmetros, devem ser tratados fora do convívio social, apartados da maioria tida como sadia¹².

Desse modo é que ao final do século XIX, no Brasil, verifica-se que as crianças e também adolescentes oriundos dos segmentos mais pobres – pobreza que é vista e punida sob o enfoque material e também do ponto de vista moral – são encarados como um problema social por demais grave e, portanto, considerados objetos de inadiável ação. A partir do referencial jurídico atrelado à delinquência, delineia-se uma categoria específica – a do menor – que divide a noção de infância e adolescência em duas: os “menores delinquentes”, que no geral são pobres e perigosos, e os “menores normais”, que não vão representar perigo social. Dessa forma, a pobreza também passa a se constituir numa condição possivelmente perigosa (RIZZINI, 2011).

A partir da modernidade, a categoria adolescência, ou melhor, a sua concepção, foi revista e redesenhada; haja vista que sofria as influências de um contexto de crise e conflito social expressas nas inquietações políticas de sujeitos e dos movimentos sociais. Sobre isso, Abramo (1994) diz que tal fenômeno ajudou na caracterização da adolescência como uma fase de inquietações e mudanças.

Tais manifestações sociais também são evidenciadas no contexto brasileiro, com mais visibilidade na década de 1980, dentre essas podemos destacar o movimento estudantil, no qual estiveram incluídos muitos jovens. Esse tipo de movimento social ganhou visibilidade apesar de apresentar certa fragmentação. Sobre isso, o autor acima citado expõe:

[...] o movimento estudantil perde expressividade e começa a ganhar visibilidade. Surge uma grande variedade de figuras juvenis cuja identidade se expressa, principalmente, através de sinais impressos sobre sua imagem e pelo consumo de determinados bens culturais oferecidos pelo mercado (ABRAMO, 1994, p. 55)

¹² Entende-se que a concepção acima descrita, de certa forma, ainda persiste nos dias atuais e sobrevive através da existência das diversas instituições de albergamento e aprisionamento, inclusive de adolescentes. Na maioria das vezes, as vítimas desse aprisionamento são oriundas de famílias pobres que, já na época do predomínio da visão higienista, perdiam a tutela de seus filhos porque não possuíam “condições” para criá-los e educá-los.

Com isso, percebe-se que o autor coloca que a construção da identidade dos adolescentes e jovens, no Brasil, aconteceu paralelamente ao contexto de inquietações sociais e políticas que permearam os últimos anos do século XX.

No entanto, não há como falar sobre uma só juventude, haja vista que as realidades onde esses sujeitos estão inseridos são bem distintas em todos os lugares do mundo. Ademais, no contexto contemporâneo, as sociedades estão cada vez mais submetidas à lógica do consumo e às mudanças tecnológicas e informacionais, de modo que, por um lado, as transformações sociais decorrentes deixam à margem muitos indivíduos, que por razões várias são alijados do direito ao usufruto de tais inovações, e, por outro lado, outros estarão totalmente incluídos e terão acesso a tais novidades.

Desta forma, Nascimento (2002, p. 71) acrescenta:

As representações sociais que se formam a partir das inúmeras informações, mediadas, sobretudo pela mídia, não fornecem condições para que o adolescente planeje e articule ações como uma forma de superação da condição ou situação vivida, uma vez que estas informações se destinam muito mais à construção de modelos estereotipados de comportamentos para atender as demandas de consumo.

Sobre isso, Calligaris (2000) fala da influência do neoliberalismo¹³ e da pós-modernidade na adolescência. Segundo ele, a maioria dos adolescentes está inserida em um contexto de consumo, sendo este um estilo de vida idealizado por muitos. Desse modo, a “indústria do consumo” investe em tais valores e patrocina tal causa, ajudando a prolongar o desejo de estar nessa fase. De tal maneira, que a adolescência assume um lugar de destaque social.

¹³ Aqui, faz-se necessário especificar como se dá a influência do neoliberalismo no consumo. O neoliberalismo projeta-se para o consumo da classe média com ações que aumentam o “fetichismo” pela mercadoria, este aspecto caracteriza as relações de consumo no contexto neoliberal. Como diz Feijó (2013, p. 02): “Junto a isso, e desempenhando um papel decisivo, verifica-se o surgimento de campanhas ferozes para elevar a propensão a consumir das famílias. Significativamente, o antigo afã puritano de levar uma vida austera e de conseguir os maiores níveis possíveis de poupança (factor muito destacado por Max Weber) é substituído pelo culto ao consumo mais desenfreado. Como disse alguém certa vez, o lema que passa a imperar é o do “compro, logo existo”. Operam aqui, como num jogo de pinças, dois factores chave: a) impressionantes campanhas publicitárias e a penetração cada vez mais maciça dessa espécie de princípio ou mandamento religioso: é preciso estar de acordo com a moda e é preciso mudar a moda frequentemente, com a maior celeridade possível; b) as facilidades creditícias que a banca concede para os créditos ao consumo e que, na actualidade, abrange um universo de consumidores potenciais de rendimento médio e baixo que antes não tinham nenhum acesso ao sistema. O que desemboca numa relação entre dívida e rendimentos familiares que vai subindo cada vez mais. Ou seja, perfila-se uma situação de fragilidade financeira que se torna bastante perigosa para a estabilidade financeira do sistema”.

Nesta esteira, Ozella (2003) entende que a adolescência deve ser compreendida como uma categoria construída socialmente, sendo assim, as necessidades sociais e econômicas desse grupo, também são forjadas no âmbito dessa sociabilidade. Dessa forma, é possível considerar a existência de “adolescências”, ao invés de se referir a este segmento de maneira uniforme como se pertencesse a um único grupo cultural ou social.

Desse modo, atualmente, cientistas e estudiosos do desenvolvimento humano dizem que a adolescência é um período de transformações físicas, cognitivas e sociais, que juntas traçam o perfil da pessoa. Hoje, entende-se a adolescência como uma fase do desenvolvimento que liga a infância à idade adulta. Neste sentido, a adolescência é marcada por ser uma fase de crises, que ajudam o jovem na construção de sua subjetividade (FROTA, 2007).

Este período da vida também deve ser compreendido como uma categoria marcada por determinações históricas e sociais, portanto, com diversos significados e delimitações. É por isso que Aguiar; Bock; Ozella (2002) entendem que a adolescência deve ser refletida a partir da construção histórica. Segundo eles, é preciso que seja compreendido o vínculo entre o desenvolvimento do homem e da sociedade, e, além disso, é necessário “despatologizar” a noção de construção humana, principalmente a adolescência, reconstruindo sua percepção e sua expressão social.

Na mesma direção, Calligaris (2000) também fala da adolescência; segundo ele, este período é atualmente marcado por uma construção mítica de prescrição de normas de funcionamento e regras de expressão¹⁴.

Entende-se, também, que a categoria infância deve ser vista e analisada em sua diversidade de configurações, pois, assim como a adolescência, ela também não é uma fase única, rica e plena de vivências recheadas de felicidade e de cuidados igualmente para todos que a vivem. Tanto que existem estudiosos como o de Scliar (1995) que ao discutir sobre a construção histórica da categoria infância afirma que, até hoje, no cenário contemporâneo, existe uma multiplicidade de

¹⁴ Verifica-se, de acordo com as palavras do autor, que, ainda nos dias atuais, é possível perceber a dualidade de infâncias e adolescências. Discurso que é verificado em muitas políticas e projetos voltados à infância e adolescência, desde o final do século XIX. Levando-nos a demarcar que essa categoria é construída e determinada socialmente.

infâncias. E de acordo com o mesmo, a noção de infância como um período de felicidade plena não é garantida para todos.

Da mesma forma, Prout (2010, p. 23) aponta concepções que enfatizam a existência de “crianças em perigo” e “crianças perigosas”:

A primeira dessas imagens, crianças em perigo, compõe a infância, a através de conceitos de dependência, vulnerabilidade e inocência idealizada. O lado positivo dessa imagem é que ela chama atenção para problemas sociais importantes, como a negligência, a pobreza e a segurança no espaço público, mas em geral acaba transformando-se numa versão sentimental da infância, saturada de nostalgia. [...] A segunda imagem, crianças perigosas, trata das crianças contemporâneas como uma ameaça a si mesmas, às outras e à sociedade como um todo. Nessa imagem as crianças são vistas como personificadoras dos supostos males da sociedade contemporânea, como a criminalidade, a decadência moral, o consumismo e o fracasso financeiro.

Com base nos autores apresentados, verifica-se a existência de tratamentos diferenciados para os diversos segmentos da infância e adolescências, melhor dizendo, para as crianças e adolescentes das classes pobres e ricas da sociedade¹⁵. Discurso que também é evidenciado em muitas políticas e projetos voltados para estes sujeitos, desde o final do século XIX. Levando-nos a demarcar e confirmar que essa categoria é construída e determinada socialmente.

No que tange à concepção de infância e adolescência, no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 2º, considera criança a pessoa com até 12 anos de idade incompletos e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade incompletos. O critério para tal delimitação é o biológico, que é considerado mais objetivo, igualitário e seguro,

¹⁵ Este traço conservador presente na nossa sociedade se fortaleceu ainda mais com o Código de Menores (que tratava estes sujeitos como delinquentes) e ainda se mostra bastante atual em relação ao debate e à aplicação do Estatuto das Crianças. Pois, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleça regramento específico para uma infância e adolescência “saudável”, por exemplo, quando trata dos direitos dos seres em desenvolvimento, traz, em seu bojo, ações voltadas para crianças em “perigo”, com a intenção de proteger a criança e o adolescente de situações que prejudiquem sua formação. Para adolescentes infratores, o ECA trata o ato infracional e prevê as medidas socioeducativas cabíveis para cada caso. Vê-se, portanto, que o ECA também possui ambiguidades, na medida em que ora preconiza a defesa da criança, ora legisla em defesa da sociedade, isto se mostra claro quando justifica as funções de educar, prevenir, recuperar e reprimir, particularmente, no que se refere às crianças e adolescentes em situação de pobreza ou abandono e aquelas em conflito com os padrões instituídos legalmente.

porém, tal critério expressa a tendência de uniformização, ou seja, inclina-se para uma omissão das diferenciações sociais, de classes e culturais¹⁶.

Entretanto, mesmo com a delimitação legal dada pelo ECA, verifica-se que a noção de infância e adolescência sempre esteve presente em todos os momentos históricos. O que se vê é que as prerrogativas de direitos relativas àquelas idades não eram sequer reconhecidas. No entanto, entendia-se o que era criança e adolescente, mesmo que não tão delimitado como prevê o legislador atual.

Desse modo, denota-se que o viés conservador, segmentador e excludente, vivenciado pela sociedade ao longo dos anos, exposto neste tópico, perpassa por todo o processo histórico de atenção às crianças e aos adolescentes expressando as intenções políticas de cada época. Dessa maneira, evidenciam-se as determinações históricas que implicaram em um processo lento de reconhecimento de direitos para esses sujeitos e que, mesmo quando alcançado esse reconhecimento, ainda encontram dificuldades para se efetivar aspectos que serão discutidos a seguir.

2.2 A Construção de Direitos das Crianças e Adolescentes no Brasil

Como já posto anteriormente, o século XX se caracterizou pela valorização, proteção e defesa da criança e do adolescente. Foi nesse período que se criaram seus direitos fundamentais, afirmando-os como seres humanos especiais, por isso, portadores de direitos próprios.

No entanto, a trajetória até o reconhecimento desses direitos foi longa, e marcada por estigmas e práticas repressoras, direcionadas, na maioria das vezes, às crianças e aos adolescentes submetidos à condição de pobreza, vistos como ameaça social.

¹⁶ À título ilustrativo para a discussão, cabe dizer que estudos apontam que a formação do cérebro se completa apenas com o alcance da vida adulta. Durante a adolescência o córtex pré-frontal ainda não reprime emoções e impulsos primários. Nessa fase, também, há uma diminuição na sensação de prazer e satisfação, tão comum à infância. “Atitudes impensadas, variações de humor, tempestade hormonal, [...] são características comuns a esta fase de formação fisiológica do adolescente, justificando seu tratamento diferenciado por meio da lei especial” (AMIN, 2013, p.74).

Assim, denota-se que o processo de construção e reivindicação de direitos de crianças e adolescentes é longo e se efetivou a partir de um movimento que envolveu a contraposição e a contestação das representações e práticas vivenciadas nas diversas épocas, buscando a afirmação de novas práticas sociais e educativas.

O primeiro passo dessa trajetória foi dado com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948. Este instrumento normativo reconheceu a dignidade de todos os membros da família humana, seus direitos iguais e inalienáveis, ou seja, reconheceu a existência de direitos para esse segmento – crianças e adolescentes.

É no bojo desse debate que também se situa o processo de construção dos direitos das crianças e dos adolescentes, que teve sua origem fincada no processo de formulação dos Direitos Naturais do Homem e do Cidadão, entre os séculos XVII e XVIII.

Com a incorporação de novos direitos, a concepção de gerações de Direitos Humanos se identifica com a evolução das sociedades. A primeira geração de direitos foi denominada “direitos de liberdade”, ou “direitos individuais”, ou mesmo “direitos civis e políticos”, que foram concebidos no contexto das monarquias absolutistas da Europa, bem como, com a luta de emancipação das “treze colônias inglesas” nos Estados Unidos.

A segunda geração de direitos se dá no contexto da Revolução Industrial, frente à urbanização da Europa, durante o século XIX. A luta contra a exploração das classes operárias e pelo fim da escravidão em alguns sistemas eram as principais reivindicações que embasavam as lutas sociais àquela época. Da segunda geração de direitos fazem parte os “direitos de igualdade”, hoje alargados e conhecidos como “direitos econômicos, sociais e culturais”.

Os direitos de terceira geração surgiram na contemporaneidade, abarcando os direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente saudável, à paz e proteção aos direitos dos consumidores. Vale ressaltar que, recentemente, já se fala em uma quarta geração de direitos, que abrange o “direito à democracia”, qualidade indispensável para a efetivação dos Direitos Humanos.

Do mesmo modo do desenvolvimento da doutrina dos Direitos Humanos, ascende o significado de cidadania, que se constrói a partir do conjunto de direitos e deveres necessários para a garantia de sua participação na sociedade. Em sua concepção, Marshal (1950) diz que a cidadania abrange os direitos civis, imprescindíveis para a participação do indivíduo no exercício do poder, assim como, os direitos sociais, necessários para que cada sujeito possa usufruir da segurança dada pelo bem-estar econômico, participar da herança sociocultural e ter uma vida digna e civilizada.

O século XX inaugura a proteção de direitos da criança e do adolescente, reconhecendo a especificidade desses indivíduos e a importância de reconhecer seus direitos.

No ano de 1923, foram constituídos os princípios dos Direitos das Crianças, por uma organização não governamental, a *International Union for Child Welfare*. Em 1924, tais princípios foram incorporados à primeira Declaração dos Direitos da Criança, com os seguintes preceitos:

1. a criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente;
 2. a criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o abandonado devem ser abrigados e protegidos;
 3. a criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo tipo de exploração;
 4. a criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos
- (MARCÍLIO, 1998, p. 50)

No cenário pós- segunda guerra mundial, diante milhares de crianças órfãs ou separadas de suas famílias, a ONU decidiu criar um Fundo Internacional de Ajuda Emergencial à Infância Necessitada, nascendo daí a UNICEF – *United Nations International Child Emergency Fund*, em 11 de outubro de 1946. Essa instituição foi criada com o objetivo de ajudar crianças em países devastados pela guerra.

A partir da recuperação da Europa, em 1950, a Assembleia Geral da ONU recomendou que a UNICEF voltasse suas ações para a melhoria de saúde e da nutrição de países pobres. Em 1953, a UNICEF passou a fazer parte das Nações Unidas, como órgão permanente.

No ano de 1959, a ONU cria a Declaração Universal dos Direitos da Criança, como profundo impacto e significado nas ações de cada nação. Nesse documento,

as Nações Unidas reiteram a necessidade de garantia à universalidade, igualdade e objetividade no atendimento de questões atinentes aos direitos da criança. A partir deste marco, a criança passa a ser notada como sujeito de direito e de prioridade absoluta. A declaração preconiza o imperativo de acentuar os esforços para a promoção dos direitos da criança à sobrevivência, ao desenvolvimento e à proteção.

Em 1989, a Confederação das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos promoveu a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Até meados de 1996, a Convenção já havia sido ratificada por 96% dos países (UNICEF, 1997).

O Brasil ratificou a Convenção logo em 1989, momento em que o país tratava de remover o entulho autoritário de anos de ditadura militar, acolhendo-a com grande entusiasmo.

O cumprimento integral das disposições da Convenção exigiria uma ação integrada e integradora por parte do Estado e da sociedade civil, tanto no âmbito das políticas sociais universais, como no dos programas dirigidos aos grupos vulneráveis; tanto no campo de uma ação codificadora destinada à adequação das leis nacionais aos preceitos da Convenção, quanto no de uma ação concreta de políticas sociais (MARCÍLIO, 1998, p. 53).

A Carta Magna de 1988 precede a atitude de ratificar a Convenção no Brasil pois preceituou em seus artigos 227, 228 e 229, seguindo os ditames da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

[...]

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Neste sentido, a partir da análise do cenário mundial de reconhecimento de direitos da criança e do adolescente, é válido destacar a trajetória seguida pelo Brasil com vistas a buscar consolidar os direitos desses segmentos sociais segundo os parâmetros das declarações e convenções universais já existentes.

Assim é que percebe-se que ainda no período da colônia, por grande influência das Ordenações Filipinas, sustentava-se o respeito ao pai como autoridade máxima da família. O pai tinha o direito de castigar como forma de educação, onde era excluída a ilicitude da conduta paterna no caso do exercício desse poder, caso o filho falecesse ou sofresse alguma lesão (SOARES, s/d).

No Império, os infratores, menores ou maiores, começaram a preocupar e a repressão estava fundada no temor pela crueldade das penas. Com a vigência das Ordenações Filipinas, a imputabilidade¹⁷ era obtida aos 07 anos de idade. Entre os 07 e os 17 anos o tratamento era idêntico ao de um adulto, com abrandamento na execução da pena. Dos 17 aos 21 de idade, eram considerados jovens adultos e já podiam sofrer a pena de morte por enforcamento, com exceção do crime de falsificação de moeda, que autorizava pena de morte para maiores de 14 anos (TAVARES, 2001).

No ano de 1830, o Código Penal do Império foi modificado e introduziu o exame da capacidade de discernimento para aplicação da pena, método que foi mantido até 1921, quando foi promulgada a Lei nº 4.242 que optou pelo critério objetivo de imputabilidade de acordo com a idade.

O Primeiro Código Penal dos Estados Unidos do Brasil trouxe pequenas modificações. Os menores de 09 anos eram inimputáveis. O exame de discernimento foi mantido para os que tinham entre 09 e 14 anos de idade, até os 17 anos eles eram condenados com 2/3 da pena do adulto (SOARES, s/d).

No âmbito de proteção à criança e ao adolescente, na esfera não infracional, o Estado brasileiro agia por meio da Igreja. No ano de 1551 foi fundada a primeira casa de acolhimento de crianças do Brasil, conduzida por jesuítas que buscavam isolar crianças índias e negras da má influência dos pais que tinham costumes mais

¹⁷ Em Direito Penal, imputabilidade penal é a condição de saúde e de idade das pessoas que lhe confere entendimento suficiente para compreender que sua conduta pode ser, ou não, delituosa. A inimputabilidade consiste, pois, na ausência presumida desse entendimento. Essa presunção pode ser *juris tantum* (relativa) – que deve ser provada – ou *juris et de jure* (absoluta) – que não admite prova em contrário. Assim é que o doente mental só pode ser declarado inimputável se no momento da prática do ato definido como crime ficar provado que era inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito de sua conduta. Mas quanto aos menores de 18 anos, a lei penal – agora a própria Constituição – os tem como inimputáveis, militando a favor deles uma presunção absoluta de incapacidade para entender a ilicitude de sua conduta e determinar-se segundo esse entendimento. (SILVA, 2007, p. 863)

“bárbaros”. Verifica-se aqui, o início da política de acolhimento de crianças e adolescentes (AMIM, 2013).

A preocupação com órfãos e expostos era consequência comum do abandono de crianças, normalmente tidas como ilegítimas ou filhas de escravos. Por conta disso, copiou-se o modelo europeu da Roda dos Expostos, mantida pelas Santas Casas de Misericórdia (VENÂNCIO, 2010).

Por influência das ações internacionais, anteriormente expostas, as discussões internas passaram a construir uma Doutrina do Direito do Menor, baseada na ambigüidade de carência e delinqüência. Inaugura-se a fase da criminalização da infância pobre.

Entendia-se que o Estado teria o dever de proteção aos menores, mesmo suprimindo muitos de seus direitos. Começava-se a delinear a Doutrina da Situação Irregular (AMIM, 2013).

Neste contexto, em 1926, foi promulgado o primeiro Código de Menores do Brasil, que protegia crianças expostas e abandonadas. Porém, em 1927 tal código foi substituído pelo Decreto 17.943-A, conhecido como Código Mello Mattos. De acordo com esse novo decreto, caberia ao Juiz de Menores decidir o destino da criança abandonada. Neste instituto, a família tinha o dever de prover adequadamente o sustento dos filhos e de suas necessidades básicas. Também foram criadas medidas assistenciais e preventivas com o fim de diminuir o número de menores nas ruas.

Já no campo infracional, crianças e adolescentes de 14 anos eram objeto de medidas punitivas com finalidade educacional. Já os jovens, entre 14 e 18 anos, eram passíveis de punição, mas com responsabilidade atenuada. Foi uma lei que uniu justiça e assistência, união necessária para que o Juiz de Menores exercesse toda sua autoridade centralizadora, controladora e protecionista sobre a infância pobre, potencialmente perigosa. Estava construída a categoria Menor, conceito estigmatizante que acompanharia crianças e adolescentes até a Lei nº 8.069/90 (AMIN, 2013, p. 47).

A autora referida acima relata bem a situação posta durante a vigência do Código Mello Matos, uma vez que a supressão de garantias fundamentais superava a necessidade de proteção da criança e do adolescente.

De tal modo, a tutela da infância e da adolescência, naquele período, estava marcada pelo regime de internações, com a ruptura dos vínculos familiares, formando, apenas, vínculos institucionais. O escopo era recuperar o menor infrator, moldando-o aos ditames do Estado.

No início da década de 1940, foi implantada no país uma política voltada para assistência à infância. A criação do SAM (Serviço de Assistência aos Menores) centralizou as ações direcionadas a tais sujeitos sociais. Sobre isso, Rizzini (2009, p. 262) aduz:

Os anos de 1942 e 1943 viram surgir diversas instituições de caráter social e de âmbito nacional, governamentais ou privadas, associadas a uma política compensatória em relação às mazelas do trabalhador e de sua família, incluindo nesse rol, a criança e o adolescente.

Posteriormente, em 1943, uma Comissão Revisora do Código Mello Mattos foi instalada para apurar os verdadeiros problemas da infância no país. A comissão indicou que tais problemas eram basicamente sociais, para tanto, a comissão decidiu elaborar um código híbrido, com base social e jurídica. Entretanto, após o golpe militar de 1964, a comissão foi desfeita (AMIN, 2013).

Entre o período que vai da década de 1960 até a década de 1990, o cenário de proteção do menor sofreu grande influência das entidades PNBEM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), com gestão centralizadora e verticalizada, com uma latente contradição entre a proposta teórica e prática. No âmbito legal, a FUNABEM tinha uma proposta pedagógico-assistencial progressista. No entanto, na prática, se tratava de mais um instrumento de domínio do regime político autoritário militar. O principal objetivo era, em nome da segurança nacional, diminuir ou anular ameaças, mesmo advindas de crianças e adolescentes (SALES; MATOS; LEAL, 2010).

No final dos anos 1960 e início da década de 1970 iniciam-se as discussões para a criação de uma legislação menorista. Em 1979, foi promulgado um novo Código de Menores, que, sem surpreender, assentou a doutrina da Situação

Irregular¹⁸, sendo este o marco de contraposição com a doutrina da proteção integral, que foi inserida na Constituição de 1988.

Saraiva (2006, p. 29) coloca que “a criminalização da pobreza, a judicialização da questão social na órbita do então Direito do Menor, era o que orientava os Juizados de Menores da época”.

No ano de 1990, com a extinção da PNBEM, a FUNABEM foi substituída pelo CBIA (Centro Brasileiro para Infância e Adolescência). A partir daí, passa-se a incorporar no âmbito dessa instituição e a difundir na sociedade a denominação “criança e adolescente” no lugar daquela até então utilizada - a expressão menor. Sendo, esta nova expressão, portanto, incorporada na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais.

Durante a década de 1980 e início dos anos 1990, vale destacar o papel desempenhado pelos movimentos sociais articulados em torno da questão dos direitos das crianças e adolescentes. Dentre estes, pode-se apontar o MNMMR, Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, que foi fruto dos trabalhos realizados no 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em 1984, onde se discutiu a questão das crianças e adolescentes em situação de abandono.

O MNMMR foi um dos mais importantes pólos de mobilização nacional na busca de uma participação ativa de diversos segmentos atuantes da sociedade na área da infância e juventude. O objetivo era uma constituição que garantisse e ampliasse os direitos sociais e individuais de nossas crianças e adolescentes (AMIN, 2013, p. 49)

¹⁸ A situação irregular do menor era posta no art. 2º, do Código de Menores de 1979:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

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

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

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

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

III - em perigo moral, devido a:

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

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

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

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

VI - autor de infração penal.

Estes diversos movimentos articulados à questão das crianças e adolescentes brasileiras mobilizaram-se com vistas a pressionar o Congresso Constituinte a incorporar as demandas desses segmentos.

Nesse sentido é que Pereira (1998) trouxe em sua obra a informação de que foram colhidas 1.200.000 assinaturas encaminhadas para a Comissão Nacional Criança e Constituinte, com vistas à inclusão de emenda assegurando direitos infanto-juvenis na nova constituição.

Tanta mobilização foi recompensada com a aprovação do teor dos artigos 227 e 228 da Carta Magna de 1988, em decorrência da fusão de duas emendas populares que, como já dito, levou ao congresso cerca de duzentos mil eleitores e de mais de 1.200.000 crianças e adolescentes (cidadãos).

Seguindo o movimento progressista de elevação dos direitos das crianças e adolescentes, em 13 de Julho de 1990, foi promulgada a Lei nº 8.069, de autoria do Senador Ronan Tito e relatório da Deputada Rita Camata¹⁹.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi fruto de várias frentes: o movimento social, o plano jurídico e as políticas públicas, instituto este que será melhor discutido a seguir.

2.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente

A Constituição de 1988 introduziu no cenário brasileiro significativas mudanças, inaugurando assim novos paradigmas.

Restou uma necessidade de revitalizar valores considerados extintos durante o período do regime militar. No âmbito das relações privadas, era inadiável a discussão sobre o alcance de uma sociedade mais justa. Entende-se que nesse processo tanto os movimentos sociais locais, quanto os europeus do pós-guerra inspiraram o constituinte na busca do direito democrático, em favor da sociedade.

Desse modo é que a Constituição Republicana de 1988, consagrada pelo perfil social, não deixou de reservar proteção aos direitos da criança e do

¹⁹ A Lei nº 8.069/90 é oriunda do Projeto de Lei nº 5.172/90.

adolescente, pois sofreu influência das políticas do UNICEF; da Declaração de Genebra, de 1924; Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica, em 1969 e das Regras Mínimas de Beijing para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras Mínimas de Beijing. A Carta Magna desfez conceitos e medidas retrógradas que permeavam os direitos da criança e do adolescente.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente veio concretizar a política democrática implantada no país, respeitando as orientações internacionais e consagrando-se como uma legislação avançada no que diz respeito à defesa dos interesses de crianças e adolescentes, colocando estes como sujeitos titulares de direitos fundamentais e adotando a doutrina da proteção integral.

Tal doutrina constitui um novo paradigma para a proteção de direitos fundamentais da criança e do adolescente. Neste sentido, extingue-se, pelo menos no plano formal da Lei, a Doutrina da Situação Irregular, de cunho filantrópico e assistencial, com uma gestão centralizadora do Poder Judiciário, e inaugura-se a adoção de uma nova doutrina que passa a dar substrato a uma política pública. As crianças e os adolescentes deixaram de ser alvo de proteção assistencial e passam ser titulares de direitos.

No que diz respeito à Doutrina da Situação Irregular, Silva (2001, p. 01) comenta:

[...] se os conceitos ontológicos fundamentam o capítulo referente à família no Código Civil Brasileiro, dando origem a um ramo das ciências jurídicas, que é o Direito de Família, os hábitos e os costumes social e culturalmente aceitos no Brasil fundamentaram uma legislação paralela, o Direito do Menor, destinada a legislar sobre aqueles que não se enquadravam dentro do protótipo familiar concebido pelas elites intelectuais e jurídicas.

Para melhor explicar, é válido destacar que o antigo Código de Menores, somente previa ações para os menores enquadrados em seu art. 2º, anteriormente exposto. Desse modo, o ECA estendeu seu alcance a todas as crianças e adolescentes, indistintamente, respeitando sua condição especial.

A doutrina da proteção integral está abalizada no art. 227 da Constituição da República e absorve os preceitos contidos na Convenção dos Direitos da Criança.

Como forma de assegurar tais direitos, foi implantado um sistema de garantia de direitos, delegado ao Município, que deve estabelecer uma política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, por meio do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente – CMDCA.

Esse novo modelo democrático e participativo envolve família, sociedade e Estado, como cogestores desse sistema garantista. A comunidade local tem o papel de garantir a proteção dos direitos da criança e do adolescente, através dos Conselhos Municipal e Tutelar; a família tem o dever de cumprir o seu poder familiar; o Judiciário tem a função judicante e o Ministério Público figura como fiscal e garantidor da lei.

O termo “estatuto” foi de todo próprio, porque traduz o conjunto de direitos fundamentais indispensáveis à formação integral de crianças e adolescentes, mas longe está de ser apenas uma lei que se limita a enunciar regras de direito material. Trata-se de um verdadeiro microssistema que cuida de todo o arcabouço necessário para especial com extenso campo de abrangência, enumerando regras processuais, instituindo tipos penais, estabelecendo normas de direito administrativo, princípios de interpretação, política legislativa, em suma, todo o instrumental necessário e indispensável para efetivar a norma constitucional (AMIN, 2013, p. 50).

O ECA também é regido por princípios que norteiam seus artigos, quais sejam, o princípio da prioridade absoluta e o princípio do melhor interesse do menor.

O primeiro princípio diz respeito à primazia em todas as esferas da criança e do adolescente, com o objetivo de concretizar a proteção integral de seus direitos e interesses. Tal princípio está previsto no artigo 227 da Carta Magna e nos artigos 4º e 100²⁰, parágrafo único, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O outro princípio basilar é o do melhor interesse, que orienta o legislador e o aplicador de direito, determinando a condição especial da criança e do adolescente como primazia na interpretação da lei.

²⁰ Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

[...]

II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

É forçoso discutir que, apesar da extensa proteção e previsão de direitos, a prática nem sempre corresponde ao objetivo do legislador. Facilmente, encontra-se profissionais que não estão preparados para aliar a doutrina protetiva à prática efetiva.

Imperativo é que todos aqueles que atuam na área da infância e juventude entendam que o destinatário final de sua execução é a criança e o adolescente, e a família atua para, também, afirmar e garantir todos os direitos assegurados às crianças e aos adolescentes.

3 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR: a busca de superação da cultura da institucionalização

Neste capítulo, primeiramente, será feita uma análise do direito à convivência familiar, como um direito fundamental da criança e do adolescente, a partir dos pressupostos legais da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro aspecto abordado nesse capítulo diz respeito a distinção sobre as famílias substitutas e acolhedoras, bem como são expostos os conceitos de família natural e extensa, para melhor compreensão das distinções.

Buscando dar conta da discussão objetivada neste item do trabalho, faz-se necessário lembrar que, no cenário constitucional, o legislador resguardou à criança e ao adolescente um importante rol de garantias às quais estão presentes no decorrer do texto constitucional.

Para iniciar essa discussão julgo procedente dissertar sobre a afetividade que é um novo aspecto considerado nas abordagens acerca da família, suas manifestações e idealizações para o enfrentamento do que é entendido como “desestruturação familiar”.

Do mesmo modo, a discussão sobre a ruptura²¹ dos vínculos familiares se mostra necessária para ressaltar que a família também deve canalizar esforços no sentido de participar de políticas de valorização e manutenção dos vínculos afetivos familiares, como forma de enfrentamento da ruptura destes vínculos.

É reconhecido que, no contexto mais recente, este apelo que vem sendo feito à instituição família, também prenhe de determinações sócio-políticas que não podem ser descartadas da nossa análise.

Destaca-se que o art. 226 da Carta Magna brasileira, que concede à família especial proteção, assegura assim que: “A família, base da sociedade, tem especial

²¹ Sobre o tema “ruptura” é preciso afirmar que o trabalho não diz ser necessária a existência desta ruptura de vínculos para que a família possa ser núcleo de políticas voltadas para reafirmação do direito à convivência familiar e comunitária. A questão vai, além disso, a família deve sim fazer parte de todas as políticas sociais, sem que para isso haja uma cisão do vínculo entre seus membros.

proteção do Estado”. Sendo este tratado pela doutrina pátria como princípio fundamental explícito na Constituição (AMARAL, 1999).

É com base nesta perspectiva que também se estrutura a política de proteção ao vínculo familiar, como imperiosa na luta contra o fenômeno da institucionalização de crianças e adolescentes, que deve ser tida como a última ação da intervenção no seio familiar.

Esse rol de garantias previsto pelo legislador constitucional são direitos fundamentais que, segundo Canotilho (2003, p. 377), significam “a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados naturais e inalienáveis do indivíduo”.

Bobbio (1992, p. 33) diferencia as três fases no desenvolvimento dos direitos do homem, são elas:

[...] num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos dizer, de novos valores – como o bem-estar e de igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado.

Quanto ao que disse Bobbio, os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes estão na esfera dos direitos sociais.

Dessa maneira, com a elevação dos direitos das crianças e dos adolescentes à categoria de regras constitucionais, tais direitos passam a ter caráter vinculativo, não mais como simples preceitos, servem como limites para o regramento infraconstitucional (CANOTILHO, 2003)²².

É válido destacar que, na Constituição brasileira, os direitos fundamentais não são somente aqueles positivados em seus artigos. Sendo assim, há direitos fundamentais “implícitos” e “explícitos” que são, segundo relembra Sarlet (2009),

²² Neste caso, a Constituição da República elencou os direitos de crianças e adolescentes e a legislação infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei N. 8.069/1990), detalhou tais direitos e previu as ações de proteção aos regramentos.

tratados no art. 5º, § 2º²³, que admite a inclusão de outros direitos, inclusive, de tratados internacionais, como a Declaração Universal de Direitos do Homem.

Nesta senda, é possível concluir que os direitos fundamentais que dizem respeito a crianças e adolescentes não se limitam aos trazidos no art. 227, exposto no capítulo anterior, mas reúnem os tratados internacionais e outras normas e princípios do texto constitucional²⁴, ou seja, constituem aquilo que Canotilho (2003, p. 405) chama de “direitos fundamentais dispersos”.

Isto significa que todos os direitos fundamentais da criança e do adolescente reunidos em tratados internacionais e decorrentes de outros dispositivos constitucionais têm a mesma hierarquia de normas constitucionais²⁵.

Sendo assim, dentre os direitos fundamentais proclamados pela Constituição, merece destaque o direito à convivência familiar:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Tal direito preceitua que a criança e o adolescente devem estar inseridos em um contexto familiar organizado, estruturado, afetuoso e harmônico, para que seus demais direitos sejam respeitados (KREUZ, 2012).

Do mesmo modo que a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, também já aduzia:

A criança necessita de amor e compreensão, para o desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade; **sempre que possível, deverá crescer com o amparo e sob a responsabilidade de seus pais, mas, em qualquer caso, em um ambiente de afeto e segurança moral e material**; salvo circunstâncias excepcionais, não se deverá separar a criança de tenra idade de sua mãe. A sociedade e as autoridades públicas terão a obrigação de cuidar especialmente do menor abandonado ou daqueles que careçam de meios adequados de subsistência. Convém que se concedam subsídios

²³ O referido artigo assim diz: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

²⁴ Dentre tais direitos fundamentais encontra-se, por exemplo, a inimizabilidade penal do menor de 18 anos (art. 228).

²⁵ Aqui, cabe exemplificar com a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, que foi ratificada pelo Brasil, pelo Decreto 99.710, de 21.11.1990, que está no mesmo grau de igualdade com as normas constitucionais.

governamentais, ou de outra espécie, para a manutenção dos filhos de famílias numerosas. (grifo da autora)

Expressando as mesmas indicações postas na Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a qual reconhece que: “a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão”.

Assim também, a Convenção de Haia (Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional), que foi incorporada pelo Brasil em 1995, deixou claro que “para o desenvolvimento harmonioso de sua personalidade, a criança deve crescer em meio familiar, em clima de felicidade, de amor e de compreensão”.

Portanto, constata-se que as mudanças expressas nas normativas específicas direcionadas aos segmentos de crianças e adolescentes, conforme já foi afirmado anteriormente no corpo desse trabalho, resultam das lutas e pressões políticas de diversos sujeitos sociais, mas sofreram também influência de organismos como, por exemplo, o UNICEF e de algumas legislações internacionais.

Além disso, a própria Constituição Federal consolida que a família é a “base da sociedade”, seja qual for a sua formação²⁶, por isso tal entidade merece a proteção constitucional, sendo assim, evidenciar-se que as diferentes legislações irão reafirmar sempre esta “assertiva” como um valor, que é, sobretudo, moral.

Assim é que a Lei 12.010/2009, conhecida como Lei Nacional da Adoção, de certa forma, também veicula essa preocupação na medida em que traz em seu bojo dispositivos e medidas que buscam assegurar a garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes. Para tanto prevê, inclusive dentre tantas alternativas, a colocação de criança e adolescente em família substituta²⁷, ainda que esta venha a ser a última possibilidade no rol das medidas de atendimentos previstas. Reitera-se, mais uma vez que a preocupação maior do novel diploma é

²⁶ Conforme o art. 226:

§3º - Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

²⁷ A família substituta será melhor exposta, posteriormente, neste capítulo.

com a manutenção da criança e do adolescente junto à sua família natural ou biológica.

Desse modo, o direito à convivência familiar, é expresso nas normativas legais como sendo ou devendo ser garantido à criança e ao adolescente, como prerrogativa de sua prioridade absoluta, ao mesmo tempo em que impõe aos pais o “dever de assistir, criar e educar os filhos menores”²⁸.

Sobre o assunto, Lôbo (2010, p. 68) explica que esse direito deve se concretizar através de uma:

[...] relação afetiva diuturna e duradoura entretecida pelas pessoas que compõem o grupo familiar, em virtude de laços de parentesco ou não, no ambiente comum. Supõe-se o espaço físico, a casa, o lar, a moradia, mas não necessariamente, pois as atuais condições de vida e o mundo do trabalho provocam separações dos membros da família no espaço físico, mas sem perda da referência ao ambiente comum, tido como pertença de todos. É o ninho no qual as pessoas se sentem recíproca e solidariamente acolhidas e protegidas, especialmente as crianças.

Sobre isso, é válido ressaltar que o direito à convivência familiar da criança e do adolescente não se restringe a sua inserção e permanência na família biológica, vez que o texto constitucional não expressa tal limitação, pelo contrário, aduz que a criança e o adolescente devem estar inseridos em um contexto familiar, com o fulcro de proporcionar o seu melhor desenvolvimento.

No entanto, não se pode olvidar que, em algumas situações, há crianças ou adolescentes inseridos em famílias “desestruturadas”, convivendo com situações de violência, negligência e maus tratos, situações que os impede ou que deveriam impedir de mantê-los nesse ambiente.

Nestes casos, não havendo outra saída, a solução é o acolhimento institucional que passa a ser visto como uma alternativa de garantir a proteção à criança e ao adolescente. Cabe, no entanto lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê essa modalidade de acolhimento institucional como um mecanismo excepcional e breve de proteção, ou seja, não deve se constituir a regra, devendo ser usada apenas como um recurso temporário. Mais à frente, ainda no

²⁸ Art. 229, CF: Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

corpo desse texto, será tratado, de forma mais consistente, esta modalidade de intervenção.

Cabe porém, discutir a própria proteção que é assegurada pelo Estado para a família, conforme afirmada no texto constitucional. Pois entende-se que a família necessita de meios para garantir proteção à criança e ao adolescente, tal como assegura Carvalho (2000, p. 13).

As expectativas em relação à família estão, no imaginário coletivo, ainda impregnadas de idealizações, das quais a chamada família nuclear é um dos símbolos. A maior expectativa é de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor qualidade de vida a seus membros com efetiva inclusão social na comunidade e sociedade em que vivem. No entanto, estas expectativas são possibilidades, e não garantias. A família vive num dado contexto que pode ser fortalecedor ou esfacelador de suas possibilidades e potencialidades.

Comporta dizer também que a desproteção da família tem relação estreita com a desproteção da criança e do adolescente. Desta forma, para discutir sobre a situação de risco da criança e do adolescente deve-se discutir e problematizar a proteção da família, pois sem o aparato mínimo a família não consegue assegurar proteção aos seus membros.

Essa proteção não pode apenas constar no ordenamento jurídico, deve ser assegurada concretamente através da garantia de trabalho, educação, condições mínimas de sobrevivência, etc, pontos que também devem ser abordados por políticas sociais, com o intuito de resguardar o preceito constitucional.

E sendo a família entendida como o espaço essencial para a garantia da sobrevivência, desenvolvimento, bem como da proteção integral dos seus membros, independente de qual seja a sua composição. Ela executa um papel importantíssimo na educação formal e informal, sendo assim é no seu espaço que são repassados e absorvidos valores éticos e humanitários. Para que se tenha tudo isso assegurado, é necessário que alguns problemas sociais sejam amenizados e até superados. Questões sociais como violações dos direitos humanos, exploração, abuso, barreiras econômicas, sociais e culturais são entendidas como incompatíveis com o desenvolvimento integral da criança e do adolescente (Kaloustian e Ferrari, 1994).

Desta forma, sempre que há uma criança ou adolescente distante da escola, em favelas, inserida no trabalho urbano ou rural e em qualquer outra situação de risco, percebe-se que a família falhou, mas falhou por estar desassistida ou não amparada pela política social. Muitas vezes, quando esta política existe, se mostra insuficiente ou inadequada, por não corresponder às necessidades e demandas para ofertar o suporte mínimo que proporciona o cumprimento integral das funções da família como agente de socialização de crianças e adolescentes (Kaloustian e Ferrari, 1994).

No bojo desta discussão a respeito do direito à convivência familiar e comunitária, mostra-se bastante pertinente a discussão sobre a instituição família, que vem sendo modificada na sua configuração, e a compreensão mutável que a sociedade vem tendo sobre a mesma. Neste movimento de mudanças, percebe-se que novos modelos começam a ser visualizados e concebidos. Este processo tem indicado que, vagarosamente, vêm sendo reconhecidos direitos antes invisíveis aos olhos dos institutos jurídicos.

No âmbito dessas mudanças e discussões, considera-se o vínculo afetivo como um dos pontos centrais no enfoque dessa nova visão que começa a ser difundida sobre a instituição familiar, haja vista que hoje ele se manifesta como sendo um importante elemento construtivo das relações familiares.

Neste sentido é que se trata, no item a seguir, a respeito do vínculo afetivo.

3.1 A Afetividade como Aspecto da Família

Tem sido observado que o modelo convencional de família aquele constituído pela figura paterna e materna e os filhos, unidos pelo casamento, vem sendo substituído por outras configurações. Esse novo padrão de família se caracteriza, sobretudo, pelo vínculo afetivo e não mais unicamente pela via do matrimônio, além disso, observa-se um processo de democratização das relações de poder entre os pais e filhos, ou seja, uma redução das estruturas hierárquicas e do autoritarismo tão presentes no modelo hegemônico anterior.

No entanto, cumpre ressaltar que o trabalho não afirma que antes não existia afeto no vínculo construído entre as famílias, o que se está afirmando aqui é como o ordenamento jurídico entende e concebe a família, no padrão anterior e no que está em processo de consolidação hoje. Assim, mostra-se que o ordenamento jurídico vigente anteriormente não considerava o vínculo afetivo como sendo o elo de ligação para a constituição das famílias e sim, o vínculo matrimonial. Hoje, no entanto, o elemento em destaque para o reconhecimento das relações familiares são os vínculos afetivos.

Tal mudança representa uma modificação de paradigma, que como diz (SAWAYA, 2003), caminha “na direção de uma ontologia e de uma epistemologia que não separam a razão da emoção, a organização socioeconômica da configuração subjetiva, a esfera privada da pública, tampouco a estética e a ética política” (SAWAYA, 2003, p. 39).

A afetividade aparece então como um vínculo que deve ligar ou estar presente nas diversas relações sociais. Inclusive, nas relações familiares, pois como afirma Dejours (2007): “negar ou desprezar a afetividade é nada menos do que negar ou desprezar o homem, sua humanidade, o que é negar a própria vida”.

Ademais, como se sabe a família é uma das mais antigas e duradouras instituições sociais e tem exercido importante papel no que diz respeito aos valores morais, culturais e sociais; neste sentido, como bem afirma Sawaya (2003) às relações de sociabilidade e solidariedade que a família desenvolve ganha espaço de importância no contexto cultural e político.

Mesmo que a Constituição tenha abarcado o afeto em sua proteção jurídica, o termo afeto não está explícito no texto constitucional. Portanto, a doutrina jurídica, a exemplo de Dias (2010), entende que quando a Constituição Federal reconhece a união estável (aquela união que não se constitui pelo matrimônio), como entidade familiar, está reconhecendo e definindo que a afetividade deve ser o eixo balizador e o vínculo legítimo de uma união.

Com o reconhecimento da afetividade como sendo esse eixo balizador das uniões familiares, restou abalado o discurso daqueles que não reconhecem a

igualdade entre a filiação biológica e a socioafetiva²⁹. Com a elevação do princípio da afetividade³⁰, a igualdade entre filhos biológicos e adotivos restou latente para o reconhecimento de seus direitos fundamentais.

Desta forma, Lôbo (2010) identifica na Constituição Federal quatro elementos fundamentais do princípio da afetividade, quais sejam: primeiramente, a igualdade entre os filhos independente da origem³¹; a adoção, com igualdade de direitos³²; a comunidade formada por qualquer dos pais ou descendentes, inclusive os adotivos, com a mesma dignidade da família³³; o direito à convivência familiar com a prioridade absoluta da criança e do adolescente³⁴.

Ainda de acordo com Lôbo (2010), o afeto não é fruto do vínculo biológico ou sanguíneo, os laços de afeto derivam da convivência familiar. Sendo assim, entende-se que o laço de afeto não é algo inerente somente aos integrantes da família biológica ou consanguínea. Segundo Barros (2002), o afeto tem um aspecto externo, que dá uma característica humana à família.

Com o reconhecimento e valorização das funções afetivas como sendo o eixo definidor da instituição familiar, surgem ou redefinem-se multiplicidades de configurações de família, como, por exemplo, a família homoafetiva, que é formada por pessoas do mesmo sexo; a família reconstituída, formada a partir do desfazimento de relações afetivas passadas e construção de uma nova entidade com novos membros; a família paralela é caracterizada pela doutrina como aquela proveniente de relações de vínculos afetivos concomitantes, são aquelas chamadas pejorativamente como relações adulterinas. Lembrando que todas estas configurações familiares são reconhecidas com a mesma igualdade de direitos em

²⁹ “Socioafetiva é aquela filiação que se constrói a partir de um respeito recíproco, de um tratamento em mão-dupla com pai e filho, inabalável na certeza de que aquelas pessoas, de fato, são pai e filho” (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 614).

³⁰ Vale ressaltar que, na doutrina jurídica, a afetividade é reconhecida como um princípio inerente ao Direito de Família.

³¹ CF, art 227, § 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

³² Vide art. 227, § 6º da Constituição Federal.

³³ CF, art. 226, § 4º - § 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

³⁴ CF, art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

face da Lei. É neste ponto, que o afeto aparece como novidade, pois ele é trazido como o novo vínculo entre as famílias. E, mais uma vez, resta afirmar que o afeto não é novidade entre as famílias, mas sim nova forma de associação familiar, para fins de reconhecimento legal.

Ademais, compete dizer que ainda que a formação da família brasileira tenha sido identificada como um modelo de “família patriarcal”, e embora o termo tenha se propagado pelo Brasil, na verdade, esse modelo não preponderou em todo o país, pois se verifica que sempre coexistiu uma pluralidade de modelos familiares desde o Brasil Colônia até os dias atuais, ainda que o modelo patriarcal fosse o único amparado legalmente e reforçado socialmente. No decorrer do avanço da urbanização, a composição familiar se reduz ao casal e filhos, sendo denominada de família conjugal moderna, nuclear burguesa, vai absorver os traços da família patriarcal. No entanto, na família moderna há uma valorização da divisão do trabalho entre os cônjuges e membros, mas sem afastar o modelo patriarcal, mantendo nítida a autoridade máxima do marido, a submissão da esposa e a dependência dos filhos. Ocorre que, na contemporaneidade, esta estrutura familiar continua a existir, mas ao lado de outras composições de famílias (CARNEIRO, 2010).

No âmbito dessas mudanças, vê-se que o casamento e a família adquiriram um novo contorno, agora, direcionados ainda mais para a realização dos interesses afetivos de seus membros.

No aspecto legal, verifica-se que no Código Civil de 2002, a família abandonou o seu caráter natural e patriarcal e assumiu uma feição fincada nos fenômenos culturais.

A partir desta discussão sobre a nova feição da família, pautada na afetividade, busca-se expor o valor da família como protagonista social, tal como defende Sawaya (2003, p. 43):

A tese aqui é homeopática; defende o trabalho socioeducativo e militante, que adota a família como locus do protagonismo social para usar o feitiço contra o feiticeiro, ir na contracorrente do biopoder, usando o mesmo remédio para obter efeitos contrários: em lugar da disciplinarização, a liberdade; em lugar do isolamento, a abertura ao coletivo.

Nessa senda, a família aparece valorizada justamente pelo valor do afeto. Ela é o grupo que promove a sobrevivência biológica e social humana. No entanto, o

perigo está em idealizá-la como o único espaço de valoração do afeto, vez que, é comum, infelizmente, encontrar lares e famílias “desestruturados” e não propícios para o desenvolvimento humano.

Entende-se que estudos que privilegiam a análise da instituição familiar devem ser cautelosos para não incorrerem no risco de idealizar esta família no seu papel de provedora, cuidadora, impulsionadora, negociadora e enquanto lugar do acolhimento, pois nem sempre esses adjetivos caracterizam todas as famílias. Mesmo porque não se deve esquecer que a família é uma instituição social e como tal, incorpora e expressa todos os valores sociais predominantes na realidade concreta em que está inserida.

Dessa forma, entende-se que discutir o afeto nas relações familiares, não significa tentar inseri-lo como “ferramenta” para disfarçar a pobreza ou mesmo esconder a dor e nem como tentativa de manter a família unida a qualquer custo, como diz (SAWAYA, 2003), o afeto não deve ser interpretado como intrínseco ao sentimento de alegria constante.

Assim, a importância do valor do afeto se mostra relevante como primazia no tratamento das particularidades de cada família e seus integrantes, não impondo, porém, padrões idealizados de família.

Neste contexto, cabe inserir na discussão o fato de que a família é um espaço coberto de contradições e dinamicidade. Ela é parte das contradições mais amplas da sociedade, e, sendo assim, reproduz estas contradições nas suas relações internas e nos espaços de sociabilidade (SILVA, 2012).

Desta forma, se mostra necessário destacar o que diz Mioto (1997, p. 117): “a família não é *a priori* o lugar de felicidade”, porque muitas vezes ela não cumpre sua “função” de cuidadora e protetora. Se tal premissa não fosse tomada como verdade, a família estaria distanciada da realidade, idealizada e indiferente às contradições existentes nas relações sociais e familiares.

Em geral, a partir da ideia de família ideal – mito da família conjugal e nuclear feliz -, a sociedade cria e estabelece um padrão institucional de família, a partir do qual são construídas expectativas sobre o que ela deveria ser, dificultando o entendimento de como ela realmente é (SILVA, 2012, p.31).

Esta discussão remonta ao modelo patriarcal idealizado pela sociedade, onde a ideia era de família normal e sempre feliz. Destarte, entende-se que nenhuma estrutura familiar deve ser tomada somente a partir do modelo patriarcal burguês, idealizado como moralmente adequado, uma vez que a família deve expressar seu caráter contraditório, comportando diversas ideologias, inquietações, comportamentos, valores diversos e, às vezes, não trazendo o afeto como elo fruto da principal ligação entre os seus membros.

Diante disso, destaca-se que “o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões” (PEREIRA, 2004, p. 36).

Com base nas considerações delineadas e nas ressalvas apresentadas prossegue-se na discussão sobre os meandros do contexto familiar, buscando analisar como tem se efetivado a inserção das crianças e adolescentes neste meio que tanto se modificou ao longo dos anos.

3.2 A Política de Proteção ao Vínculo Familiar e o Desafio de Enfrentar a Ruptura de Vínculos Parentais

O vínculo familiar é a ligação que há entre os entes de uma família, que interliga, principalmente, os pais e os filhos, e tem “o condão de manter crianças e adolescentes amparados emocionalmente, para que possam livre e felizmente trilhar o caminho da estruturação de sua personalidade” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011, p. 154).

A ruptura do vínculo familiar acontece quando esta ligação não é mantida na sua forma natural, portanto, quando a criança ou adolescente é afastado definitivamente do convívio familiar por motivos elencados no ECA e por determinação judicial, inserido em programa de acolhimento institucional ou familiar, e, posteriormente, encaminhado para adoção.

Deste modo, a adoção tem como requisito o rompimento do vínculo familiar. O rompimento do vínculo com a família biológica é requisito imprescindível para a constituição da adoção, pois a partir daí o adotado será inserido no seio de uma

nova família, na condição de filho, sem qualquer discriminação ou diferenciação, com idênticos direitos (COMEL, 2003)³⁵.

Antes do processo de adoção é necessário que haja um processo de perda ou destituição do poder familiar dos pais em relação ao filho.

Como medida mais grave, a perda do poder familiar é imposta em razão da falta aos deveres dos pais para com o filho, ou falha em relação à condição paterna ou materna (PEREIRA, 2006). Tal medida deverá ser imposta quando qualquer um dos pais agir desvirtuando-se ostensivamente da finalidade de suas prerrogativas.

Nesta senda, o Código Civil brasileiro aduz:

Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:
 I - castigar imoderadamente o filho;
 II - deixar o filho em abandono;
 III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes;
 IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente.

Desta forma, a colocação da criança ou adolescente em família substituta deve suceder todas as formas existentes de tentativas de reinserção da criança ou adolescente na sua família natural. A ruptura do vínculo familiar não deve ser regra, uma vez que a colocação da criança ou adolescente em família substituta somente se dá quando esgotados todos os meios de manutenção do vínculo familiar.

Cabe destacar que a colocação de criança ou adolescente em programa de acolhimento familiar ou institucional, não implica, necessariamente, na ruptura do vínculo familiar. Pelo contrário, as instituições que gerenciam tais programas devem promover de todas as maneiras possíveis a reintegração da criança ou adolescente à sua família de origem, tal como leciona o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.
 § 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, **decidir de forma fundamentada pela possibilidade de**

³⁵ Sobre isto, vale destacar o que traz o ECA:

Art. 39. A adoção de criança e de adolescente rege-se-á segundo o disposto nesta Lei.

§ 1º A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa, na forma do parágrafo único do art. 25 desta Lei.

reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com **vista na sua rápida reintegração à família de origem** ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei. (grifo da autora)

Neste sentido, com a Lei 12.010/09, os acolhimentos familiar e institucional ganharam maior destaque no que diz respeito ao viés temporário de tais políticas, pois a referida Lei reconhece que estas medidas de proteção são cabíveis quando a criança e o adolescente se encontram em situação de risco.

O acolhimento familiar, previsto no art. 101, VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente³⁶, é medida protetiva aplicada pelo Juiz da Vara da Infância e da Juventude, que delibera a retirada da criança ou adolescente de sua família e consecutiva entrega a uma família acolhedora, que terá a supervisão de uma entidade de atendimento, responsável pela execução do programa.

A marca registrada do acolhimento familiar é que a criança e o adolescente estarão sob os cuidados imediatos de uma família denominada *família acolhedora*, que é previamente cadastrada no respectivo programa. Trata-se de vocacionada função para qual se exige preparo especial e desprendimento, com o intuito de oferecer o carinho e cuidados especiais do assistido. Nesta medida protetiva, a criança e o adolescente não são recebidos como filhos, até porque não são, tendo em vista que a situação instalada é provisória, existente tão somente para que, após determinado período, passada a situação de risco e suprido o déficit familiar, possam aquelas pessoas retornar ao seu grupo familiar de origem ((ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011).

Por ordem, o acolhimento institucional, que está no art. 101, VII do ECA³⁷, é definido pela permanência da criança ou adolescente em uma entidade de atendimento, sendo esta governamental ou não governamental, onde seu dirigente é o guardião daqueles que estão sob os cuidados da entidade. O direcionamento da criança ou do adolescente deverá ser feito por ordem do Juiz da Vara da Infância e Juventude, assim como na medida protetiva anterior. À justiça compete, também,

³⁶ VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

³⁷ VII - acolhimento institucional;

manter um cadastro com informações da situação jurídica de cada criança e adolescente inserido no programa, além de fornecer condições para a reintegração familiar³⁸.

É válido destacar que o §1º, do art. 19 do ECA aduz que a cada 06 meses, deve a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar da criança ou do adolescente ou colocação em família substituta.

Sobre isso, Dias (2009, p.02) em uma crítica à “nova lei de adoção”, como é conhecida a Lei Nº 12.010/2009, assim leciona:

Diante de todos esses tropeços, de nada, ou de muito pouco adianta impor aos dirigentes das entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional que, a cada seis meses, encaminhem a juízo relatório (ECA 92, §2º), elaborado por equipe interprofissional ou interdisciplinar, para a reavaliação judicial das crianças e adolescentes que estão sob sua guarda (ECA 19, § 1º). Também sem chance de se tornar efetiva a limitação da permanência institucional em dois anos (ECA 19, § 2º). Às claras que não haverá como o juiz fundamentar que atende ao melhor interesse de algum jovem permanecer institucionalizado por prazo superior. A justificativa só será uma: não há onde colocá-los.

As palavras da doutrinadora refletem o cenário que se encontram as instituições de acolhimento no país. A razão entre número de crianças e adolescentes aptos a serem adotados e os adotantes aptos não é proporcional, deixando assim um grandioso número de crianças ou de adolescentes inseridos em programa de acolhimento institucional.

Os dados do IPEA (2004) certificam que apenas 10,7% das crianças e dos adolescentes nos abrigos pesquisados em todo o Brasil estavam, judicialmente, em condições para adoção. A massacrante maioria (83%) estava diante da situação de ter uma família que, na prática, já abriu mão da responsabilidade dos cuidados dela, mas que, mesmo assim, ainda é juridicamente responsável pelos filhos que vivem nos abrigos. A proporção de crianças e adolescentes em condições de serem adotados é pequena em todas as regiões do país. Na região Norte é de 11,2%; no

³⁸ Vale ressaltar que o artigo supracitado sofreu algumas mudanças com a Lei N. 12.010/2009. Primeiramente, o termo “abrigo” foi substituído por “acolhimento institucional”. Destaca-se, ainda, que o art. 19, §2º do ECA foi estabelecido um prazo de 02 anos, para que a criança ou adolescente permaneça em programa de acolhimento institucional.

Nordeste, de apenas 6%; no Sudeste, de 12,5%; no Sul, onde a proporção alcança seu maior nível, é de 16,3% e no Centro-Oeste é de 7,4%.

Em pesquisas mais recentes, no Censo SUAS (Censo do Sistema Único da Assistência Social) (BRASIL, 2012), por exemplo, foram visitadas 4.360 Unidades de Acolhimento, espalhadas em 1.517 municípios, onde a maioria (53,4%) dessas entidades atende crianças e adolescentes.

Dados divulgados pelo CNJ (BRASIL, 2012), o Brasil possuía 37.240 crianças e adolescentes vivendo em instituição de acolhimento, de acordo com o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA)³⁹.

Segundo tal levantamento, o estado de São Paulo tem o maior número de crianças e adolescentes em acolhimento, totalizando 8.485. Depois figuram os estados de Minas Gerais (5.574), Rio de Janeiro (4.422), Rio Grande do Sul (3.802) e Paraná (2.943). Onde a maioria destas pessoas atendidas é do sexo masculino, somando 19.641, e mulheres 17.599.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) divulgou em agosto de 2013, um relatório intitulado “Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país”, com dados de 2.370 entidades de acolhimento institucional e familiar, perfazendo 86,1% das existentes no país (BRASIL, 2013).

Esta recente pesquisa do CNMP (BRASIL, 2013), divulgou que 53% das entidades de acolhimento institucional se encontram na região Sudeste. O Maranhão desponta com 290 entidades de acolhimento tipo “abrigo”, com 195 crianças e adolescentes atendidos.

A pesquisa a partir das inspeções feitas em março de 2013, mostra ainda que o Programa Famílias Acolhedoras nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná respondem por 65% deste serviço de atendimento no Brasil. O Maranhão, segundo demonstra a pesquisa, possui apenas 03 serviços de acolhimento familiar, sendo eles em São Luís, São José de Ribamar e Imperatriz. A oferta do serviço de acolhimento familiar, segundo foi constatado nas 123 entidades

³⁹ O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos foi criado pelo CNJ em 2009 para reunir os dados sobre as instituições de acolhimento, mantidos por organizações não governamentais e instituições religiosas.

visitadas (78,8% do total), tem hoje cadastradas 817 famílias acolhedoras (BRASIL, 2013).

Desta forma, é possível perceber o grande abismo que há entre a letra da lei e o cotidiano de crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Basta uma leitura breve para entender que o ECA tem um desenho brilhante, mas distante da realidade.

Depois de feita esta introdução legal sobre o afastamento da criança ou do adolescente da família de origem, é possível perceber que muito se fala sobre criança e adolescente em situação de risco, no entanto, esquece-se de discutir a família que está por trás de cada situação.

A presença da família no cotidiano de crianças e adolescentes é fator preponderante para a formação social do indivíduo. Sobre isso, Gregori (1998, p. 12) aduz: “a família é o grupo social que oferece condições de desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade de qualquer pessoa”.

Neste contexto, a família deve entrar na discussão como elemento fundamental no processo de fortalecimento das relações, com a prevenção da ruptura de vínculos. Em outras palavras, é necessário dizer que a família é base estrutural para o enfrentamento do movimento de “institucionalização” de crianças e adolescentes.

O vínculo entre mãe e filho nasce mesmo antes do nascimento da criança. Nos primeiros anos de vida, a criança precisa de cuidados especiais, assim como, amor e afeto. Especialista na área da psicologia infantil, Bowlby (*apud* Rutter, 1972, p. 87) diz que “o amor materno na infância e juventude é tão importante para a saúde mental quanto as vitaminas e proteínas o são para a saúde física”.

De tal maneira, a criança inicia sua história pautada na história de sua família, em regra, ou, no contexto de quem a acolhe. O vínculo aparece como elemento de sobrevivência natural do indivíduo, um “sistema comportamental destinado a garantir a sobrevivência”, tal como acentua Bowlby (1951).

O vínculo é um aspecto tão fundamental na condição humana, e particularmente essencial ao desenvolvimento, que os direitos da criança e do adolescente o levam em consideração na categoria **convivência – viver junto**. O que mais está em jogo não é uma questão moral, religiosa ou cultural, mas sim uma questão vital. (Vicente, 2011, p. 51)

Quando a família, em qualquer configuração, e a comunidade que cerca a criança ou o adolescente não conseguem garantir a vida dentro dos limites da dignidade, dentro de um convívio de afeto e amor, deve o Estado assegurar que tais cidadãos possam desfrutar do direito de afeto e seus efeitos.

Sendo assim, o vínculo tem um aspecto político quando, para sua conservação e desenvolvimento, precisa de amparo do Estado. Momento em que, através do direito à convivência familiar, deve estar inserido nas pautas de políticas públicas.

Desse modo, tomando como ponto de partida o direito à convivência familiar, a política de proteção ao vínculo familiar é de extrema valia para assegurar tal direito, política que deve ser garantida pelo Estado.

Sobre isso, Itaboraí (2005, p. 17) introduz:

Um mínimo de segurança é necessário aos seres humanos (o que Giddens chama de segurança ontológica), assim como são necessários vínculos afetivos que lhe dêem uma identidade e um sentido de pertença social. É o que nos aponta Singly, e sobre o que nos adverte Sennett e Postman. Essa preocupação se materializa na ênfase em políticas sociais que valorizem e fortaleçam os vínculos familiares, não de um tipo de família específico, uma vez que cada vez mais se rompe o vínculo entre parentesco biológico e social, mas da pluralidade de tipos de entidade familiar. Agora não com o objetivo de construir um determinado modelo de nação que exija a submissão da individualidade aos propósitos grupais, mas para garantir direitos individuais de identidade e afetividade a cada cidadão, o que no final das contas, garante também o bem estar e o progresso humano, e não apenas material, de um país.

Para tanto, a referida autora reverencia o vínculo afetivo como uma necessidade para o desenvolvimento de uma identidade e atribuição social. Portanto, tão imperativo é a concretização de políticas sociais para valoração do vínculo familiar.

Desse modo, a valorização e fortalecimento dos vínculos familiares necessitam de políticas sociais eficazes para amparar as famílias em situação de vulnerabilidade, para que estas consigam exercer a sua função socializadora.

De acordo com Vicente (2011), as famílias e a sociedade têm, pelo menos, três grandes problemas a serem enfrentados: a rua, a institucionalização e a

violência. Segundo ela, a organização dos programas e serviços destinados a atender as famílias pode evitar os problemas supracitados.

No entanto, conceber a família por seu viés dinâmico demanda alteração na maioria dos programas existentes, que normalmente refletem o processo de especialização dado no conhecimento científico (VICENTE, 2011).

Nesse sentido, a visão da família no acompanhamento das crianças e adolescentes, estejam eles em situação de risco ou não, deve ser incentivado e valorizado. “A família é um observador especial pela proximidade e afeto pela criança. É necessário que a sociedade entenda que a família, ao cuidar das crianças, trabalha pela reprodução social” (VICENTE, 2011, p. 56).

Ao longo do texto do ECA, há várias referências à manutenção e valorização dos vínculos familiares/afetivos, o que deixa clara a preocupação do legislador para com o direito à convivência familiar, assim como a conservação dos vínculos familiares acima de tudo⁴⁰.

Nas palavras de Cruz (2006), tanto o ECA quanto a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelecem Orientação e Apoio à Família. No entanto, não definem como será o atendimento. Prescrevem apenas os objetivos da proteção à família e manutenção dos vínculos familiares e comunitários. Segundo a autora, a concretização necessita da individualização, o recurso financeiro percorre por

⁴⁰ Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém **vínculos de afinidade e afetividade**

Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

§ 4º Os grupos de irmãos serão colocados sob adoção, tutela ou guarda da mesma família substituta, ressalvada a comprovada existência de risco de abuso ou outra situação que justifique plenamente a excepcionalidade de solução diversa, procurando-se, em qualquer caso, evitar o rompimento definitivo dos **vínculos fraternais**.

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:

I - preservação dos **vínculos familiares** e promoção da reintegração familiar

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos **vínculos familiares**;

VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos **vínculos familiares**;

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos **vínculos familiares e comunitários**. (grifos da autora)

discussões sobre doação de cestas básicas, transferência de renda, renda mínima e bolsa-auxílio⁴¹.

O ECA diz, em seu artigo 86, que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será feita através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A política de atendimento descrita pelo estatuto é concebida pelo conjunto de ações e programas, com condição especial de garantir a dignidade da pessoa humana, promover o bem estar coletivo, para atender demandas específicas, gerenciando recursos disponíveis, com o fim principal da projeção dos direitos fundamentais (Rossato; Léopore; Cunha, 2011).

Por sua vez, cabe dizer que a assistência social teve uma nova concepção dada pela Constituição Federal, com a universalidade dos acessos e da responsabilidade estatal inserida no sistema de bem-estar social brasileiro.

O público usuário da política Assistência Social é constituído pelos cidadãos e grupos submetidos a situações de vulnerabilidade e riscos. Especificamente em relação a crianças e adolescentes, podem ser apontados como exemplos: a) dependentes de substâncias psicoativas; b) pessoas com perda de vínculos de afetividade; c) infante que se encontre em situação de risco pessoal, dentre outros (Rossato; Léopore; Cunha, 2011, p. 265).

Desta forma, é que uma das linhas de articulação da Assistência Social é a Proteção Social Básica⁴², que tem caráter preventivo, quando os vínculos familiares e comunitários ainda se encontram preservados, em 2009, na Resolução 109, do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2009), foram especificados como serviços de proteção básica: a) Serviço de proteção e atendimento integral à família; b) Serviço de convivência e fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Por outro lado, a Proteção Social Especial traz como principal foco o atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em

⁴¹ No entanto, a transferência direta de recurso não parece ser a medida eficaz para a política de manutenção de vínculo, vez que para esta concretização o trabalho de uma rede de profissionais especializados se mostra mais conveniente.

⁴² De forma geral, é possível dizer que a Assistência Social é exercida através da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

situação de risco pessoal e social, que tenham direitos ameaçados ou violados. Podendo ser de média ou alta complexidade.

Portanto, cabe falar do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que é caracterizado por ser “um trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida” (MDS). E tem como principais objetivos:

- Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- Promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços sócio-assistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;
- Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
- Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (MDS).

Este é um dos serviços desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, onde todos os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos se pautam. Os serviços podem ser ofertados nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social, em outras entidades públicas ou em organizações privadas sem fins lucrativos, desde que devidamente referenciadas ao CRAS da localidade, supervisionados por uma equipe de profissionais especializada para atender as demandas de cada serviço.

Destaca-se o Serviço de convivência e fortalecimento de Vínculos, que tem previsão para garantir a segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio, onde pressupõe evitar situações de reclusão ou de perda de relações (BRASIL, 2004). Desta forma, o MDS publicou um formulário um Caderno “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”, que é destinada a gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), redes de proteção social básica e órgãos de controle.

Em São Luís, a SEMCAS – Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – desenvolve o Projeto Vincular, que tem por objetivo a manutenção dos

vínculos de crianças e adolescentes e suas famílias de origem, trabalhando junto às instituições de acolhimento institucional e ao acolhimento familiar.

Tal como especifica o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os serviços de fortalecimento de vínculos e combate à institucionalização são feitos pelos CRAS, de acordo com a especificidade de cada localidade, levando em consideração as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que será analisado no capítulo posterior.

Sobre o fenômeno da institucionalização de crianças e adolescentes, parte-se do pressuposto da prioridade absoluta e proteção integral que estes possuem como prerrogativa, no entanto, o que se percebe é que há uma predileção para o “abrigo” frente a outros programas de atendimento, como dados do IPEA citados anteriormente⁴³ indicam.

Apesar do Estatuto da Criança e do Adolescente destacar o sujeito infanto-juvenil como sujeitos de direitos, garantindo a eles proteção universal através de programas e políticas sociais públicas, a realidade tem se valido das organizações sem fins lucrativos, que são as instituições chamadas “abrigos”. Estas assumem papel alternativo para viabilizar o atendimento social, que segundo Behring e Boschetti, (2007, p. 162), é um apelo ao “terceiro setor” ou à sociedade civil, caracterizada como prática assistencialista, uma prática de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, um retrocesso histórico. A história brasileira já revela a situação de vulnerabilidade, risco ou pobreza há muitos anos, recorrendo ao afastamento destes menores do convívio familiar (DIAS; SILVA, 2002, p. 180)

O que as referidas autoras dizem acontece cotidianamente no trabalho com crianças e adolescentes em situação de risco, com a ressalva que o acolhimento institucional não acontece, tão somente, pela via do terceiro setor. É sabido que há instituições mantidas pelo poder público.

Nas palavras de Weber (1995, p. 01) “a criança institucionalizada é o protótipo dos resultados desencadeadores da ausência de uma vinculação afetiva estável e constante e dos prejuízos causados por um ambiente empobrecido e opressivo ao desenvolvimento infantil”.

E autora continua:

⁴³ Vide subtítulo anterior.

Vemos que famílias “abandonadas” pela sociedade reproduzem o mesmo ciclo e abandonam seus filhos. Quem é a maior vítima senão a criança? As raízes históricas associadas a uma profunda desigualdade social de uma política assistencial brasileira que “desemprega os pais e cria abrigos para os filhos, que arrocha o salário dos pais e dá o pão e leite para os filhos, que impede o acesso das famílias pobres aos alimentos básicos e anuncia planos de combate à mortalidade infantil” (WEBER, 2000, p.12).

Sendo assim, é possível afirmar que, para a família precisam ser oferecidas todas as condições para dar apoio integral, proteção e amparo na educação de seus filhos, para a satisfação de suas necessidades básicas físicas e psicológicas, para que consigam ter um desenvolvimento saudável na vida social.

Por suposto, o amparo à família é fundamental para a proteção e fortalecimento dos vínculos familiares, no entanto, parece ser desafio constante para a sociedade brasileira, frente à desigualdade social que interfere nas especificidades de cada relação.

3.3 Famílias Acolhedoras e Famílias Substitutas: demarcando distinções

Neste ponto do capítulo, o principal intuito é de distinguir as diferentes formas de colocação da criança e adolescente em família não natural, com destaque para a diferenciação entre a família acolhedora e a família substituta.

Sendo assim, retoma-se à Declaração Universal dos Direitos da Criança⁴⁴ quando diz:

[...] para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais, e em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material; **salvo circunstâncias excepcionais, a criança de tenra idade não será apartada da mãe** (grifo da autora).

De mesmo modo, fez a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecendo a excepcionalidade de colocação da criança ou adolescente em família não natural.

⁴⁴ Este documento, como explicitado anteriormente, declarou que as crianças deixavam de ser objetos, e passaram a ter proteção integral como sujeitos de direitos, com capacidade de gozo de direitos fundamentais.

Portanto, a regra é a conservação dos filhos junto aos pais biológicos. No entanto, existem situações que isso não é possível, sendo necessário o distanciamento, provisório ou definitivo, da criança ou adolescente da sua família natural.

Situações outras de afastamento, ainda, são motivadas pelos próprios pais que abandonam a prole à própria sorte. Estar-se-á diante da **família disfuncional** que, sob enfoque jurídico, significa o núcleo familiar que, invariavelmente, não atende às necessidades emocionais, físicas e intelectuais da prole, mesmo que auxiliada para tanto, tornando-se inadequada para desempenhar a sua função ou o seu papel parental (MACIEL, 2013, p. 209).

Em situações de risco, alheias ou não à vontade dos pais, a criança ou adolescente deve ser inserido em outra família, chamada substituta, que tem como principal objetivo suprir as atribuições ligadas à maternidade e paternidade.

A propósito, antes de começar a análise das distinções título deste ponto do trabalho, é necessário conceituar, também, a família natural e a família extensa.

Como exposto anteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente adota classificação trínaria da família: família natural, família extensa e família substituta, com ordem de grau de excepcionalidade. Sendo assim, a criança ou o adolescente deve estar sob os cuidados imediatos de sua família natural, se isso não for possível, aquele será entregue à sua família extensa, e, em último caso, o será encaminhado para a família substituta.

A família natural é composta pelos pais ou qualquer um deles e seus descendentes, conforme redação do art. 25 do ECA⁴⁵.

A denominação “natural” é usada unicamente para diferenciá-la da família substituta, pois não há nenhuma diferenciação quanto ao vínculo que une seus integrantes, vez que estão unidos pelo laço de afeto.

A família extensa ou ampliada é aquela formada por parentes próximos que convivem ou mantêm vínculo de afinidade com a criança ou adolescente, conforme preceitua o parágrafo único do art. 25, do ECA⁴⁶.

⁴⁵ Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

A disposição expressa no Estatuto dessa nova forma de família provém de uma tendência já madura na doutrina “no sentido de que as relações sociais pedem o reconhecimento jurídico de novas formas de relacionamento, que levem em consideração as especialidades e individualidades dos sujeitos envolvidos, com o único objetivo de garantir-lhes respeito e dignidade” (ROSSATO; LÉPORE, 2009, p. 33).

Por conseguinte, a família substituta é constituída através da guarda, da tutela ou da adoção, regulada no art. 28 do ECA⁴⁷.

Nos dizeres de Pereira (2000, p. 585) a família substituta cumpre o papel de:

[...] suprir o desamparo e abandono, ou pelo menos parte dele, das crianças e adolescentes que não tiveram o amparo dos pais biológicos. [...] constitui-se também em uma esperança de preenchimento e resposta às várias formas de abandono social e psíquico de milhares de crianças.

A colocação em família substituta deve assegurar à criança ou adolescente um ambiente familiar apropriado e conveniente para o desenvolvimento físico, mental, social, moral e espiritual, com condições de liberdade e igualdade⁴⁸.

Neste caso, o ECA estabelece que a colocação em família substituta de forma definitiva, será por meio da adoção ou, provisoriamente, por tutela ou guarda⁴⁹ (artigos 28 a 52 do ECA), por decisão judicial, respeitando os princípios e requisitos previstos no referido Estatuto, aplicando, sempre que foi necessário, subsidiariamente, as regras do Código Civil.

⁴⁶ Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

⁴⁷ Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

⁴⁸ ECA, Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

⁴⁹ A tutela é regida pelo ECA e pelo Código Civil, e é conceituada na doutrina como: “Forma de colocação em família substituta que, além de regularizar a posse de fato da criança ou adolescente, também confere direito de representação ao tutor, permitindo a administração de bens e interesses do pupilo. Desta feita, a tutela pressupõe a destinação ou suspensão do poder familiar, o que não ocorre como a guarda” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011, p. 185). Por outro lado, a guarda é assim caracterizada: “Modalidade de colocação em família substituta destinada a regularizar a posse de fato. Assim, ela obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo ao seu detentor de opor-se a terceiros, inclusive aos pais” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011, p.178).

O §1º do art. 28 do Estatuto determina que, havendo possibilidade, a criança e o adolescente devem ser ouvidos e suas opiniões consideradas, no procedimento de colocação em família substituta. Porém, com uma mudança na legislação, foi detalhada tal prerrogativa dada à criança ou ao adolescente, aduzindo que a colheita da opinião deve ser feita por equipe interprofissional. O novo §2º do mesmo artigo determina que, tratando-se de maior de doze anos de idade, será necessário seu consentimento, que deve ser colhido em audiência. Portanto, tratando-se de adolescente, o consentimento é obrigatório.

O grau de parentesco e a relação de afinidade ou de afetividade da criança ou adolescente com os membros do novo núcleo familiar devem ser priorizados, com o fim de evitar ou minorar as conseqüências decorrentes da medida, de acordo com o §3º, art. 28, do Estatuto.

Nesse espectro, a família acolhedora é aquela que voluntariamente obtém a função de acolher em seu núcleo familiar, pelo tempo que for determinado por lei ou decisão judicial⁵⁰, a criança e/ou adolescente, com o intuito de prover cuidados básicos, afeto, amor, orientação, meios para o desenvolvimento psicossocial.

Desta forma, Valente (2004, p. 35) corrobora:

Família acolhedora é aquela que voluntariamente tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e o adolescente que, para ser protegido, foi retirado de sua família natural, respeitada sua identidade e sua história, oferecendo-lhe todos os cuidados básicos mais afeto, amor, orientação, favorecendo seu desenvolvimento integral e sua inserção familiar, assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária.

Dessa maneira, não é considerada família acolhedora, a família natural, extensa ou substituta, uma vez que a família acolhedora não terá como objetivo a adoção, que caracteriza-se como temporária e agente no processo de reintegração familiar da criança ou adolescente à família natural ou extensa.

É preciso saber que as famílias de apoio (acolhedoras) não são substitutas, apesar de fazerem papel de maternagem. Somos um país pobre e não podemos criar a idéia de que o pobre não sabe cuidar de seus filhos, então tira do pobre e põe naquela que tem condições. É preciso tomar cuidado

⁵⁰ Isto porque, como será visto posteriormente, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária estipula prazo para permanência da criança ou adolescente em acolhimento familiar, que pode ser diminuído ou aumentado por decisão judicial, de acordo com as especificidades do caso concreto.

para que não entre numa questão de mãe boa e mãe ruim (GULASSA, 2005).

Sobre a situação legal da criança ou adolescente na família acolhedora Rizzini; Rizzini; Naiff; Baptista (2007) verificaram que, nem sempre, a guarda da criança é dirigida à família que acolhe, às vezes, a guarda é destinada ao coordenador do programa. “Possuindo ou não a guarda da criança, a família que acolhe, em geral, fica responsável por todas as atribuições listadas no Estatuto da Criança e Adolescente”⁵¹ (Rizzini; Rizzini; Naiff; Baptista, 2007, p. 69).

Sendo assim, de forma geral, o que difere, de fato, a família acolhedora da família substitua é a intenção de adoção da criança ou adolescente inserido no seio familiar. A família acolhedora, como forma de proteção à criança e adolescente, como acolhimento familiar, não pode ter a intenção de adoção do acolhido. Enquanto, de outro lado, a família substituta provisória ou definitiva, tem a intenção de adotar a criança ou adolescente.

Nesta senda, a família acolhedora deve estar inserida em um programa gerenciado pelo município e deve estar de acordo aos preceitos do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que será analisado no capítulo que segue.

⁵¹ Art. 33. A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais.

§ 2º Excepcionalmente, deferir-se-á a guarda, fora dos casos de tutela e adoção, para atender a situações peculiares ou suprir a falta eventual dos pais ou responsável, podendo ser deferido o direito de representação para a prática de atos determinados.

Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.

Art. 35. A guarda poderá ser revogada a qualquer tempo, mediante ato judicial fundamentado, ouvido o Ministério Público.

4 A POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO E DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Segundo a Constituição Federal de 1988, a família tem proteção especial do Estado, dessa forma estabelece que a criança e o adolescente tenham garantido o direito à convivência familiar e comunitária.

O respeito à consagração da família como espaço ímpar para o desenvolvimento humano está amparado, sobretudo, no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança⁵², que aduz o espaço familiar como fundamento da sociedade e atmosfera natural para o crescimento e bem-estar de seus participantes, principalmente das crianças, onde, destaca-se que o termo “criança” engloba as crianças e os adolescentes.

No ano de 2006, a “convivência familiar e comunitária” foi incluída dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da implementação desafiadora do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que ensejou em um trabalho interdisciplinar e intersetorial das diversas esferas do governo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente introduz mudanças tão profundas e amplas nas políticas públicas dirigidas à infância e à juventude brasileiras que não é exagerado afirmar que ele promove, literalmente, uma revolução copernicana neste campo. [...] Ao revogar o velho paradigma, representado pelas Leis 4.513/64 (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e 6.697/79 (Código de Menores), o estatuto cria condições legais para que se desencadeie uma verdadeira revolução, tanto na formulação das políticas públicas para a infância e a juventude como na estrutura e funcionamento dos organismos que atuam na área. Estamos, portanto, diante da possibilidade de virar a página, não de duas décadas de regime autoritário, mas de quase quinhentos anos de práticas equivocadas nas relações do Estado e da sociedade brasileiros com um dos contingentes mais vulneráveis e frágeis da nossa população: as crianças e os adolescentes (COSTA, 1990, p. 38).

⁵² Convencidos de que a família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade;

Reconhecendo que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão (Decreto No 99.710, de 21 de novembro de 1990).

A tal “revolução copernicana” resultou no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que foi consolidado pela Resolução 113⁵³ do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) do ano de 2006.

O processo de formação do SGDCA foi fruto de uma mobilização precedente à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente, definidos como demarcadores dos ditames das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

Ao Sistema de Garantia de Direitos estão integrados vários subsistemas, destinados à tutela de direitos específicos (ex.: Sistema Único de Saúde – SUS, Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Sistema Educacional etc) ou a atender de forma especial, situações peculiares, como a situação de adolescentes em conflito com a lei (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE) (TAVARES, 2013, p. 380).

O SGDCA tem uma estrutura articulada baseada em três eixos estratégicos de ação: Defesa, Promoção e Controle. Cada um representa uma esfera de atuação que define cada ator envolvido no sistema. De modo que, os Conselhos Tutelares; o Ministério Público; o Judiciário; os profissionais da educação, assistência social, saúde, entre outros, possam zelar e atuar pela concretização daquilo estabelecido pelo ordenamento jurídico.

Desta forma, é possível entender que a convivência familiar e comunitária são os pilares para a garantia e proteção da criança e do adolescente, principalmente, no que diz respeito ao seu atendimento em programa de acolhimento institucional ou familiar.

⁵³ Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

Convém destacar que a Lei nº 12.010/2009 trouxe em evidência o direito à convivência familiar e comunitária, onde inseriu, no ECA, diversos artigos que dizem respeito a esse direito, e deu muita ênfase à implementação de políticas públicas específicas para proteção, apoio, orientação e promoção social da família de origem da criança e do adolescente (MACIEL, 2013).

Ela inseriu no ECA, a modalidade de acolhimento familiar, que é objeto de estudo deste trabalho, que foi primeiramente trazida pelo Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, concretizando, assim, mais uma medida em prol da convivência familiar e comunitária.

Importa, ainda, dizer que este capítulo constitui uma exposição da política da forma que ela é apresentada, para servir de parâmetro de análise do Programa Família Acolhedora em São Luís.

4.1 O Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária: desenho e conteúdo da proposta

O Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, lançado em 2006, foi fruto de um longo processo de construção conjunta, que envolveu todos os representantes dos poderes e esferas do governo federal, da sociedade civil organizada e de organizações internacionais, que constituíram a Comissão Intersectorial para elaboração do referido plano, a partir de informações apresentadas pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CONANDA e pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Ao fazer um resgate sócio-histórico da criação do desse Plano, Losacco (2011) diz que o artigo “Órfãos de pais vivos”, publicado no Jornal Correio Braziliense, de 09 de Janeiro de 2002, foi o ponto alto da discussão sobre o enfrentamento do abuso, violência, rompimento do vínculo familiar, enfrentamento da institucionalização e abandono de crianças e adolescentes.

A referida autora traz ainda outros momentos que foram cruciais para a criação do Plano ora estudado:

Do esforço coletivo nasceu a Caravana da Cidadania. Outras ações decorreram deste movimento catalisador: formação do Comitê de Abrigos em setembro de 2002; formação de uma Comissão Intersetorial (de 10/2004 a 04/2005); Consulta Pública (06 e 07 de 2006); primeira Assembléia Conjunta entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) em 13 de dezembro de 2006, momento de aprovação do PNCFC; Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 2007, quando o Plano fez parte dos temas de debates e das resoluções (LOSACCO, 2011).

Observa-se, assim, um esforço múltiplo, de várias frentes, para que o Plano fosse concretizado, demonstrando que muito já se fazia no intuito de formalizar as ações desenhadas em prol da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes.

Com a finalidade de discutir a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, à época, o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), vinculado ao Ministério da Justiça, a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), reuniram-se para analisar os dados trazidos pela Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados⁵⁴ sobre o acolhimento de crianças e adolescentes.

Sobre tal problemática fez-se necessário alargar e legitimar o debate, envolvendo novas ações. Desta forma, em agosto de 2002, aconteceu o Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos, que teve a presença de membros das Secretarias Estaduais de Assistência Social, e organizações não governamentais envolvidas com a discussão, de vários estados brasileiros.

Neste evento, algumas ações foram privilegiadas, dentre elas: a elaboração de um censo nacional de crianças e adolescentes em abrigos, bem como o levantamento das práticas destes, e a criação de um Plano de Ação para sua reestruturação.

⁵⁴ A referida Caravana aconteceu entre os meses de setembro a dezembro de 2011, visitou 08 estados do Brasil para verificar a situação dos programas de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

Para o encaminhamento das decisões deliberadas no Colóquio, constituiu-se o “Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos”, com objetivo de estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, efetivando uma transição para o novo paradigma legal – ECA – a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O Comitê, composto pelo DCA, SEAS, FONSEAS, CNAS, CONANDA, Colegiado do Fórum Nacional de Conselheiros Tutelares, RENIPAC, UNICEF e Fundação ORSA realizou três encontros ainda em 2002, e concluiu pela relevância do levantamento nacional de abrigos. Porém, dado a limitações de recursos e tempo, delimitaram o universo da pesquisa para os programas de abrigos que faziam parte da Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC) (BRASIL, 2006, p. 16).

Logo após este fato, em 2003, o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - iniciou a pesquisa dos programas de abrigos.

Em outubro de 2004, foi composta uma Comissão Intersetorial, com participação de cinco ministérios e membros dos três poderes e da sociedade civil, com o objetivo principal de construir os pilares para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Entre os meses de novembro de 2004 e março de 2005, tal comissão fez quatro reuniões ordinárias, divididas em oito encontros. Cada uma procurou discutir os seguintes eixos: “a) análise da situação e sistemas de informação; b) atendimento; c) marcos normativos e regulatórios; e d) mobilização, articulação e participação” (BRASIL, 2006, p. 17).

Para o melhor desenvolvimento do trabalho, a Comissão decidiu dividir-se em três câmaras técnicas, com o intuito de aprofundar as três áreas que mais preocupam sobre o tema do direito à convivência familiar e comunitária. Estas áreas são as seguintes:

[1] a família de origem e a comunidade na qual está inserida, a importância da preservação dos vínculos familiares e comunitários e o papel das políticas públicas de apoio sócio-familiar;

[2] a intervenção institucional nas situações de rompimento ou ameaça de rompimento dos vínculos familiares e no investimento no reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional e na implementação dos Programas de Famílias Acolhedoras, com ênfase na excepcionalidade e na provisoriedade destas medidas e, ainda, na preservação, fortalecimento e restauração dos vínculos familiares; [...]

[3] a necessidade de uma nova família para a criança e para o adolescente que perdeu a sua própria (BRASIL, 2006, p. 18).

No dia 15 de abril de 2005, o documento que continha os subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi entregue para os representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, em uma cerimônia oficial.

No ano de 2006, mais precisamente, no dia 17 de novembro, depois de revisões e contribuições individuais, de Conselhos de Direitos e de Assistência Social, após uma versão disponibilizada para consulta pública, o Plano foi apresentado às Comissões de Políticas Públicas dos Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e da Assistência Social (CNAS). Desta vez, a palavra “Garantia” foi retirada do título, passando a ser intitulado Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

O Plano é um marco nas políticas públicas no país voltado às crianças e adolescentes, pois busca romper com a política de institucionalização de crianças e adolescentes, bem como procura reforçar o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários. Disto isto é válido citar o próprio plano, quando diz que: “a manutenção dos vínculos familiares e comunitários – fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos – está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família” (BRASIL, 2006, p. 13).

O Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária tem por intuito basilar a tentativa de extinguir ações na história social de crianças e adolescentes, bastante comuns no século passado, no cenário brasileiro, que preconizavam o desenvolvimento de políticas paternalistas focadas para o controle social, principalmente da população mais pobre, caracterizadas pela indiferença com a preservação dos vínculos familiares.

O texto de contextualização, contido no referido plano, indica que o agravamento da desigualdade social, principalmente nos seus reflexos para crianças e adolescentes, culminou para a revisão dos paradigmas assistenciais arraigados na sociedade. O argumento “prender para proteger”, tão disseminado no século

passado, não poderá mais existir. E a proclamação de novos ditames só foi possível, como já dito em momento anterior, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993 e com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, implicando em busca de efetivar rupturas com concepções e práticas assistencialistas e institucionalizantes (BRASIL, 2006).

Trata-se da mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sócio-familiar e comunitário (BRASIL, 2006, p. 15).

Desse modo, o Plano elege como marcos legais institutos nacionais e internacionais. Respeitando a hierarquia legal, a Constituição Federal de 1988 é o marco de maior destaque do Plano Nacional. Os seus artigos 226 e 227 que trazem a proteção à família e às crianças e aos adolescentes, respectivamente, são eleitos para fundamentar todas as diretrizes do Plano.

Sobre isso, é necessário destacar a compreensão dada pela Constituição da República à entidade familiar. Pois, para que houvesse um avanço na discussão sobre a nova família e seus reflexos nas garantias dos direitos das famílias e de crianças e adolescentes, foi preciso uma ruptura com paradigmas antigos sobre esse contexto.

Modificando de forma revolucionária a compreensão do Direito das Famílias (que até então, estava assentado necessariamente no matrimônio), o Texto Constitucional alargou o conceito de família, permitindo o reconhecimento de entidades familiares não casamentárias, com a mesma proteção jurídica dedicada ao casamento. Emanando do *caput* do art. 226 da *Lex Legum*: “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”.

De fato, o legislador constituinte apenas normatizou o que já representava a realidade de milhares de famílias brasileiras, reconhecendo que a família é um fato natural e o casamento uma solenidade, uma convenção social, adaptando, assim, o Direito aos anseios e às necessidades da sociedade. Assim, passou a receber proteção estatal, como reza o art. 226 da Constituição Federal, não somente a família originada através do casamento, bem como qualquer outra manifestação afetiva, como a união estável e a família monoparental – formada pela comunidade de qualquer dos pais e seus descendentes, no eloqüente exemplo da mãe solteira (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 47).

Nesta senda, também são considerados como marcos normativos do Plano Nacional todos os tratados internacionais que tratam da promoção e proteção dos direitos humanos, e também no que toca a convivência familiar e comunitária, ratificados pelo Brasil. Para tanto, o referido Plano traz: as Declarações sobre os Direitos da Criança, de 1924 e 1959, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, o Pacto de São José da Costa Rica de 1969, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificados em 1992 e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, ratificado pelo Brasil em 2004, e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil, ratificado pelo Brasil em 2004.

Destaca-se, ainda, a Convenção sobre os direitos da criança de 1989, ratificada pelo Brasil em 1990, como instituto de importante papel de norma embasadora de leis nacionais, políticas, programas e ações referentes à família e aos direitos de crianças e adolescentes.

Adota-se o critério do *Best interests of the child* – interesse maior da criança, estabelecendo a “obrigação dos Estados de respeitar as responsabilidades, direitos e obrigações dos pais de prover direção apropriada para o exercício, pela criança, dos direitos reconhecidos pela Convenção” (DOLINGER *apud* ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011, p. 64).

Desta forma, para regulamentar toda essa proteção constitucional e internacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi promulgado, para fortalecer o papel que exerce a família como base imprescindível para o desenvolvimento da criança e do adolescente. É por isso que o ECA também é destacado como marco legal do Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, como se vê abaixo:

No tocante ao direito à convivência familiar e comunitária, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu no artigo 19 que toda criança ou adolescente tem direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária. Esse dispositivo do Estatuto deve ser considerado, em seguida aos princípios constitucionais e convencionais, como outro marco legal basilar na construção do presente Plano. Em função desse princípio, o

ECA estabelece a excepcionalidade e a provisoriedade do Acolhimento Institucional, obrigando que se assegure a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (Artigos 92 e 100). Nesta hipótese, o ECA estabelece que a colocação em família substituta se dê em definitivo por meio da adoção ou, provisoriamente, via tutela ou guarda (Artigos 28 a 52 do ECA), sempre por decisão judicial, processando-se dentro dos princípios e requisitos previstos na citada Lei 8.069/90, aplicando-se quando for o caso, subsidiariamente, as regras do Código Civil. Nesse ponto, a regulação das formas de colocação familiar citadas não foi alterado pelo novo Código Civil (2002) e por nenhuma outra posterior ao ECA (BRASIL, 2006, p. 22).

A partir dos marcos legais que serviram de base para a construção do aduzido Plano, entende-se que também se mostra necessário trazer os marcos conceituais utilizados para a elaboração de suas diretrizes.

Nesse contexto, a família é trazida pelo Plano como aquela entidade plural e essencial para o desenvolvimento de seus integrantes. Como a principal diretriz do referido documento é a proteção ao direito à convivência familiar e comunitária, este finca seus pilares na proteção da entidade familiar para defender suas ações.

Outro ponto de partida que é utilizado como marco conceitual e teórico do Plano é a idéia da criança e do adolescente como “sujeitos de direitos”. Sobre isso Vercelone (2008, p. 36) comenta:

Crianças e adolescentes não são mais *capitis deminutae*, mas sujeitos de direitos plenos; eles têm, inclusive, mais direitos que os outros cidadãos, isto é, direitos específicos depois indicados nos títulos sucessivos da primeira parte. Estes direitos específicos são exatamente aqueles que lhes assegura o desenvolvimento, o crescimento, o cumprimento de suas potencialidades, tornando-os cidadãos adultos livres e dignos.

Nesse contexto, o direito à convivência familiar e comunitária é destacado como marco conceitual das metas do Plano, tal como se verifica:

A importância da convivência familiar e comunitária para a criança e o adolescente está reconhecida na Constituição Federal e no ECA, bem como em outras legislações e normativas nacionais e internacionais. Subjacente a este reconhecimento está a idéia de que a convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sócio-cultural e de todo o seu contexto de vida (BRASIL, 2006, p. 29).

Nesse sentido, o documento traz, pela primeira vez, em seu bojo o termo “acolhimento institucional”, para referir-se aos “programas de abrigos” mencionados no ECA.

Posteriormente, a nomenclatura “acolhimento institucional” foi trazida pela Lei 12.010/09, que determinou a mudança do termo “abrigo” de todos os dispositivos legais para “acolhimento institucional”⁵⁵.

No presente Plano, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art. 98. Segundo o Art. 101, Parágrafo Único, o abrigo é medida provisória e excepcional, não implicando privação de liberdade. O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem. Independentemente da nomenclatura, todas estas modalidades de acolhimento constituem “programas de abrigo”, prevista no artigo 101 do ECA, inciso VII, devendo seguir os parâmetros do artigos 90, 91, 92, 93 e 94 (no que couber) da referida Lei (BRASIL, 2006, p. 40).

Isto posto, é necessário dizer que o Plano Nacional tem como principal objetivo ajustar as unidades de acolhimento de acordo com as diretrizes das “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”⁵⁶, para assegurar, principalmente, a reintegração familiar das crianças e adolescentes inseridos no acolhimento.

⁵⁵ A Lei Nacional da Adoção, como é conhecida a Lei Nº 12.010/09, não tem como objeto somente a adoção. Em seu art. 1º dispõe-se como objeto, o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes. Com essa preocupação alterou expressões que eram utilizadas desde a positivação dos direitos da criança e do adolescente, tais como: “pátrio poder” e “abrigo”. Tais denominações foram substituídas pelas expressões “poder familiar” e “acolhimento institucional”, que melhor identificam tratamento igualitário defendido pelos princípios do direito da criança e do adolescente.

⁵⁶ O documento produzido pelo CONADA e CNAS, em fevereiro de 2008, tem como finalidade garantir a oferta de atendimento especializado à crianças e adolescentes. Para isso, as instituições de acolhimento deverão apresentar um projeto político-pedagógico que apresente os seguintes aspectos: 1) Infra-estrutura física que garanta espaços privados e adequados ao desenvolvimento da criança e do adolescente; 2) Ambiente e Cuidados Facilitadores do Desenvolvimento; 3) Atitude receptiva e acolhedora no momento da chegada da criança/adolescente, durante o processo de adaptação e permanência; 4) Não-desmembramento de grupos de crianças/adolescentes com vínculos de parentesco; 5) Relação afetiva e individualizada com cuidadores; 6) Definição do papel e valorização dos cuidadores/educadores; 7) Organização de registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança / adolescente; 8) Preservação e Fortalecimento da Convivência Comunitária; 9) Desligamento gradativo.

Nesse sentido, as diretrizes elencadas no Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária são as seguintes: a) Centralidade da família nas políticas públicas; b) Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; c) Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; d) Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; e) Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; f) Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes; g) Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional; h) Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; i) Controle social das políticas públicas.

A primeira diretriz traz a família como centro das políticas públicas, o que não podia ser diferente e que corrobora tudo o que é instigado ao longo do Plano. Para reconhecer a importância da família no contexto social, a justificativa de que “a família, independente de seu formato, é a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida” (Brasil, 2004, p. 41) é o principal fundamento do plano.

Portanto, diante de situações de risco social e vulnerabilidades vividas pelas famílias brasileiras, principalmente por pressões geradas pelos processos de exclusão social e cultural, essas famílias precisam ser apoiadas pelo Estado e pela sociedade, para que possam cumprir suas responsabilidades. Esse apoio visa à superação de vulnerabilidades e riscos vividos por cada família, favorecendo e ampliando os recursos sócio-culturais, materiais, simbólicos e afetivos que contribuem para o fortalecimento desses vínculos. Diante disso, a centralidade da família no âmbito das políticas públicas se constitui em importante mecanismo para a efetiva garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2006, p. 69).

Sobre a questão da centralidade da família nas políticas sociais, é necessário destacar o entendimento de Carvalho (2000)

O que se percebe é que as respostas institucionalizadoras das necessidades sociais estão até certo ponto desacreditadas quanto à sua eficácia. E nessa direção a diretriz é envolver o quanto for possível família e comunidade nos projetos e serviços públicos, tais como, a unidade básica de saúde, hospitais, abrigos etc. É introduzir pactos coma família para que

esta seja parceira e participe das ações e projetos movidos por esses serviços. Mas o mais importante a se observar é que a família retoma um lugar de destaque na política social. Ela é ao mesmo tempo beneficiária, parceira e pode-se dizer uma “miniprestadora” de serviços de proteção e inclusão social.

Neste ponto, Carneiro (2010) fala que a partir do surgimento da sociedade industrial moderna, a família e a comunidade deixam de figurar como fontes de proteção social dos indivíduos, pois competia ao Estado a responsabilidade pelo comando do sistema de proteção social. “Nessa perspectiva, teve alento a ideia da derrocada da família extensa, o que posteriormente levou à afirmação da ideia de uma família nuclear socialmente “desfuncionalizada”, ou seja, restrita ao mundo privado dos afetos” (MIOTO, 2006, p. 167).

Entretanto, a partir das mudanças socioeconômicas, políticas e culturais, abalizadas, em países centrais e periféricos, onde se encaixa o Brasil, conseqüência da crise do Estado, desde meados dos anos 1970. A partir de então, adotam-se várias medidas de caráter reformistas e contrarreformistas dentre estes os processos de reforma do Estado, com repercussões claras na implementação das políticas públicas no âmbito das quais a família obtém centralidade (CARNEIRO, 2010).

Nesse processo, verifica-se que na década de 1990, por conta dos ditames neoliberais, a estratégia adotada vai se voltar para o corte de gastos públicos, privatização, redução da tributação, focalização dos gastos sociais para o combate à pobreza, através de serviços sociais seletivos, o que remonta a ideia de Estado mínimo. Desta forma, o que houve foi uma reestruturação entre o Estado, o mercado e a sociedade para garantir a proteção social, e novas determinações recaem sobre a família, comprometendo a produção de bem-estar social (MIOTO, 2006). “Resulta dessa relação uma valoração extremada da sociedade (e nela está a família) na garantia da proteção social” (MIOTO, 2006, p. 172).

A partir do exposto, percebe-se uma valorização da família na proteção social até hoje, definida por Bermúdez (*apud* MIOTO, 2006, p. 173) como uma “tendência ideológica atual de transformar a unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades tornadas públicas no passado, e trazendo a unidade doméstica — privada por definição — de volta à sociedade em

geral”. No entanto, é preciso salientar que a família nunca desapareceu da esfera da provisão de bem-estar social, mas teve um crescimento das exigências quanto às suas atribuições (MIOTO, 2006).

Com a abertura sobre a discussão da centralidade da família nas políticas sociais é possível entender porque o Estado coloca tal entidade como aliada nas suas políticas. Contudo, é possível perceber que a família precisa ser valorizada não só como co-responsável na garantia de direitos, pois “na mesma proporção, parece estar sempre mais distante a possibilidade de se ter na família esse manancial de recursos disponíveis para responder às dificuldades sociais vividas por grande parte da população” (MIOTO, 2006, p. 175).

Portanto, faz-se necessário fortalecer a entidade familiar, como sujeito de direitos, estabelecendo esforços maiores para aquelas mais carentes, para os membros que sofrem desvantagens, sem estigmatizá-las, e sem esquecer aquelas que mesmo com dificuldades, conseguem suprir as necessidades sociais de seus membros, pois a família além de ser um espaço de cuidados, é um espaço que merece ser cuidado (MIOTO, 2000).

A análise do Plano nos permite dizer que este não desconhece essa necessidade de proteção às famílias, tanto que nas diretrizes definidas e elencadas no Plano, a segunda diz respeito à prioridade da responsabilidade do Estado no tocante às políticas direcionadas ao apoio à família.

Voltando a falar da convivência familiar, observa-se também que o Plano em estudo cita autores como Bowlby, Dolto, Spits, Winnicott, que tratam da psicologia aplicada ao cotidiano familiar, e estes são enfáticos em dizer que a separação da criança e do adolescente do convívio familiar, seguida da institucionalização, pode refletir negativamente sobre seu desenvolvimento, especialmente quando não for acompanhada dos cuidados devidos, para que se tenha garantida uma relação afetiva estável, para que a integração ao convívio familiar seja viabilizada novamente (BRASIL, 2006).

Sendo assim, como o Plano em destaque procurou buscar na família a sua base estrutural, ele destaca a entidade familiar como vital para o indivíduo. E quando isto não puder ser garantido, em caráter excepcional e provisório da medida protetiva de acolhimento em instituição específica será utilizada. Assim, o plano

preconiza que quando a separação da família for necessária, uma dedicação deverá ser prestada à criança ou ao adolescente, até que a integração na família de origem, substituta ou definitiva não seja realizada.

Para justificar tal instrução, o Plano Nacional fundamenta-se no princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes, uma vez que o Estado é garantidor responsável de ações adequadas para prevenção e superação das violações de direitos, bem como deve ser o agente que defende o fortalecimento dos vínculos familiares e sociais. Portanto, o apoio às famílias deve ser concretizado pela combinação de ações eficientes da rede de atendimento das políticas voltadas a esse seguimento, e garantir “o acesso a serviços de educação, de saúde, de geração de trabalho e renda, de cultura, de esporte, de assistência social, dentre outros.” (BRASIL, 2006, p. 69).

Assim, outro ponto citado pelo documento em estudo como diretriz é o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades. O aspecto desta diretriz diz respeito à pontencialização das competências da entidade familiar para enfrentar situações de vulnerabilidade.

O foco deve ser o empoderamento e o protagonismo das famílias, a autonomia e a vida independente da pessoa com deficiência e, finalmente, a superação do mito de que o atendimento especializado em instituições de abrigo e reabilitação é superior ao cuidado que a própria família pode ofertar, quando devidamente apoiada pelas políticas públicas. Reconhecendo a complexidade desse processo, é preciso escutar e respeitar as famílias, seus valores e crenças, criando com elas soluções que possam ser adequadas ao contexto, coerentes com os direitos dos seus membros e consistentes com as políticas sociais. É preciso reconhecer que a família apresenta capacidade de criar soluções para seus problemas, em sua relação com a sociedade e em sua rede de relações internas e de rever e reconstruir seus vínculos ameaçados, a partir do apoio recebido das políticas sociais. (BRASIL, 2006, p. 70).

A partir deste ponto de partida, é possível depreender que como uma política de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária não se deve esquecer que a família é um grupo social capaz de se adequar dentro do seu contexto às necessidades de seus membros. Desta forma, o plano precisou elencar também a questão das peculiaridades de cada família, no que tange suas

vulnerabilidades, crenças, princípios, bem como sua capacidade de enfrentar seus problemas e criar soluções.

A próxima diretriz diz respeito à diversidade ético-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais.

Dentre tantas linhas de proteção e estudo, o documento não podia deixar de lado o apoio às famílias, no que toca ao respeito aos seus diversos arranjos e às suas diferenças étnicas, assim como à equidade de gênero e às mais diversas especificidades.

Os direitos de cidadania têm caráter universalista, por isso a partir da reflexão da entidade familiar sob o aspecto universalista, não se pode olvidar da luta contra os estigmas sociais, dos direitos humanos e do respeito à diversidade, tal como defende o plano:

Associado à reflexão das famílias sobre suas bases culturais, ao combate aos estigmas sociais, à promoção dos direitos humanos e ao incentivo aos laços de solidariedade social, o respeito à diversidade deve estar em consonância com uma ética capaz de ir além de padrões culturais arraigados que violam direitos, incentivando mudanças nesse sentido e a construção participativa de novas práticas.

Nesse sentido, o Estado deve dedicar atenção especial e assegurar que crianças e adolescentes de comunidades e povos tradicionais, como as comunidades remanescentes de quilombos e os povos indígenas, recebam apoio e atendimento culturalmente fundamentados, e que os profissionais e operadores do direito tenham o devido preparo para lidar com as suas peculiaridades. Da mesma forma, deve ser dada atenção especial às crianças e aos adolescentes com necessidades específicas, como aqueles com deficiência, transtorno mental e/ou outros agravos, vivendo e convivendo com o HIV/AIDS/AIDS, dentre outras situações (BRASIL, 2006 p. 70).

O fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida é destacado também como uma diretriz do Plano em estudo.

Nesse contexto, é válido dizer que como a criança e o adolescente são sujeitos de direitos e foco principal do Plano, faz-se necessário reconhecer seus interesses e necessidades, atendendo-os e estimulando-os.

E, desta forma, o Plano cita o seguinte exemplo para a diretriz:

Nesse sentido, é importante que, nos programas de Acolhimento Institucional, sejam proporcionados espaços para a participação coletiva de

crianças e adolescentes na busca conjunta de alternativas de melhoria do atendimento, contribuindo, assim, para que sejam sujeitos ativos nesse processo (BRASIL, 2006, p. 71).

Sendo assim, é crucial que seja garantida a devida atenção ao desenvolvimento da criança ou adolescente, no que toca a construção da formação como ser que carregará as marcas do que lhe foi ensinado e vivenciado.

Seguindo, outra diretriz trazida no Plano é a garantia dos princípios da excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes.

Tal diretriz é trazida no ECA, *in litteris*:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - abrigo em entidade;
- VIII - colocação em família substituta.
- VII - acolhimento institucional;
- VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta.

§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. (grifo da autora)

O princípio da excepcionalidade e da provisoriedade dos programas de acolhimento institucional e familiar são sempre destacados quando se fala em programas que afastam a criança ou o adolescente do convívio da família natural, porque não deixam de ser uma forma de institucionalização, segundo o autor Liberati (2010), pois com seus inconvenientes, não fazem parte do contexto de inserção recomendado para o desenvolvimento de qualquer pessoa.

Os critérios da excepcionalidade e da provisoriedade que regem a aplicação das medidas de acolhimento partem da compreensão de que, por melhor que seja o atendimento prestado pela instituição, esta jamais será capaz de

substituir a família em todas as nuances que permitem o crescimento saudável de seus pequenos componentes, notadamente no que se refere ao fortalecimento de sua estrutura psíquica e emocional (TAVARES, 2013, p. 419).

Neste diapasão, qualquer medida que implique no afastamento da criança ou do adolescente de seu contexto familiar, que pode acarretar na suspensão temporária ou perda dos vínculos atuais, deve ser medida ocasional e excepcional. Somente nos casos em que a situação de risco afeta a integridade do desenvolvimento da criança e do adolescente é que se pode cogitar o seu afastamento definitivo da família de origem.

Sobre isso, o Plano é claro quando diz que a decisão sobre o afastamento deve ser feita após um estudo técnico.

A decisão sobre a separação é de grande responsabilidade e deve estar baseada em uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, realizado por equipe interdisciplinar, com a devida fundamentação teórica – desenvolvimento infantil, etapas do ciclo de vida individual e familiar, teoria dos vínculos e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de extrema vulnerabilidade. A realização deste estudo diagnóstico deve ser realizada em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e o Ministério Público, de forma a subsidiar tal decisão.

A análise da situação evita danos ao desenvolvimento da criança e do adolescente causados por separações bruscas, longas e desnecessárias e deve considerar a qualidade das relações familiares e a atitude pró-ativa de seus membros para a reconstrução das mesmas (BRASIL, 2006, p. 71).

Aqui, deve-se destacar que é de grande o sujeito da política também deva ser ouvido, para participar de forma a contribuir para este estudo.

Nesse sentido, o ECA, em seu artigo 101, § 4^o⁵⁷, prevê que logo após o acolhimento, a entidade responsável pelo programa deverá elaborar um plano individual de atendimento, buscando a reintegração familiar, exceto quando houver ordem escrita e fundamentada em contrário do juiz competente.

Como o objeto de estudo deste trabalho é o Programa Família Acolhedora, desenhado com base nos preceitos definidos pelo referido Plano, destaca-se tal

⁵⁷ Art. 101 § 4^o Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.

diretriz como principal norte da política de acolhimento em estudo, uma vez que não pode ser concebida como instrumento para manter eternamente a criança ou adolescente em família, que foi escolhida para abrigá-lo provisoriamente.

Portanto, a excepcionalidade e provisoriedade dos programas de acolhimento institucional e familiar devem sempre ser preconizadas em qualquer situação de risco para a criança e ao adolescente. Por isso, a destituição do poder familiar só pode acontecer após um intenso processo de análise da possibilidade de reinserção da pessoa atendida na família natural.

A decisão pela destituição do poder familiar, só deve ocorrer após um investimento eficiente na busca de recursos na família de origem, nuclear ou extensa, com acompanhamento profissional sistemático e aprofundado de cada caso, que considere o tempo de afastamento, a idade da criança e do adolescente e a qualidade das relações (BRASIL, 2006, p. 72).

É válido ressaltar que, a carência de recursos materiais não é causa para a suspensão ou perda do poder familiar, tal como preconizam o art. 23 do ECA⁵⁸ e o Plano em estudo.

Não se deve esquecer que esses eram o entendimento que subsidiavam o antigo Código de Menores o qual vislumbrava que a miséria ou a pobreza dos pais era motivo efetivo para caracterizar o filho como “criança em situação irregular”. Sendo assim, se a criança ou o adolescente vivia em condições elementares de subsistência, saúde e instrução obrigatória, mesmo que eventualmente, em razão de falta, razão ou omissão dos pais ou responsável ou da manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las, era recomendável pela lei, o afastamento do antigo pátrio poder.⁵⁹ Argumento que a doutrina da proteção integral combate veementemente.

⁵⁸ Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.

⁵⁹ Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

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

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

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

Art. 45. A autoridade judiciária poderá decretar a perda ou suspensão do pátrio poder e a destituição da tutela dos pais ou tutor que:

I - derem causa a situação irregular do menor;

II - descumprirem, sem justa causa, as obrigações previstas no art. 43 desta Lei.

Outra importante diretriz, contida no plano nacional refere-se ao reordenamento dos programas de acolhimento institucional. Segundo o citado documento, esta diretriz se ancora em um novo paradigma onde a política social deve estar atrelada ou articulada a uma rede de atendimento em todo país.

Este reordenamento constitui na reorientação de redes públicas e privadas, que praticam a política de abrigamento, para que possam se alinhar ao paradigma proposto, qual seja: a família eleita como “a unidade básica da ação social e não mais conceber a criança e o adolescente isolados de seu contexto familiar e comunitário” (BRASIL, 2006, p. 72).

No texto do Plano este reordenamento é mais bem explicitado a partir das ações:

O reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional requer ações como: 1) mudança na sistemática de financiamento das entidades de abrigo, eliminando-se formas que incentivem a manutenção desnecessária das crianças e adolescentes nas instituições – como o financiamento por criança e adolescente atendido – e incluindo-se recursos para o trabalho com a reintegração à família de origem; 2) qualificação dos profissionais que trabalham nos programas de Acolhimento Institucional; 3) estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos de avaliação dos programas; 4) desenvolvimento ou incorporação de metodologias para o trabalho com famílias; 5) ênfase na prevenção do abandono e na potencialização das competências da família, baseados no reconhecimento da autonomia e dos recursos da mesma para cuidar e educar seus filhos; 6) adequação do espaço físico e do número de crianças e adolescentes atendidos em cada unidade, de forma a garantir o atendimento individualizado e em pequenos grupos; 7) adequação do espaço físico às normas de acessibilidade; e 8) articulação das entidades de programas de abrigo com a rede de serviços, considerando todo o SGD (BRASIL, 2006, p. 72).

Às ações citadas, no Plano (2006, p. 72-73) trazem os seguintes objetivos:

1) prevenção à ruptura de vínculos, por meio do trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou com vínculos fragilizados; 2) fortalecimento dos vínculos, apoio e acompanhamento necessário às famílias das crianças e dos adolescentes abrigados para a mudança de práticas de violação e para a reconstrução das relações familiares; 3) acompanhamento das famílias das crianças e adolescentes, durante a fase de adaptação, no processo de reintegração familiar; 4) articulação permanente entre os serviços de Acolhimento Institucional e a Justiça da Infância e da Juventude, para o acompanhamento adequado de cada caso, evitando-se o prolongamento desnecessário da permanência da criança e do adolescente na instituição; e 5) excepcionalmente, nos casos de encaminhamento para adoção pela autoridade judiciária, intervenção qualificada para a aproximação gradativa e a preparação prévia da criança, do adolescente e dos pretendentes, bem como acompanhamento no período de adaptação.

As medidas previstas pelo Plano são de grande valia e devem ser trabalhadas na prática, para não ficarem apenas no desenho como meras intencionalidades. Pois entendo que o reordenamento se dá, principalmente, com as ações traçadas no Plano em estudo. A mudança na estruturação financeira das instituições de acolhimento necessita ser feita para que não promova a manutenção dos atendidos, tal como o financiamento por criança e adolescente inserido no programa. Cada programa precisa readequar seus preceitos para trabalhar pela reinserção dos atendidos na sua família de origem, sendo este o foco.

Além disso, entende-se também que a qualificação dos profissionais que trabalham neste setor da rede de atendimento deve ser também objeto de preocupação do Plano, portanto, deve ser levada em consideração como meta a ser priorizada. Assim como, o desenvolvimento de constantes processos de avaliação dos programas com base em indicadores qualitativos e quantitativos.

Outro aspecto que cabe destacar no Plano é que ele fala em desenvolver e incorporar metodologias de trabalho com as famílias, para que não se seja distanciada a primazia da reintegração na família natural. De fato, é inegável que todo e qualquer trabalho social deve buscar desenvolver metodologias inovadoras que propiciem o alcance de seus objetivos precípuos, nesse caso, a manutenção dos vínculos familiares e comunitários como direitos de crianças e adolescentes.

É necessário destacar, ainda, que o Plano estabelece meta de ação que objetiva a adequação do espaço físico e do número de crianças e adolescentes atendidos em cada unidade, para garantia do atendimento individualizado, bem como a adequação do espaço físico às normas de acessibilidade. O que demonstra a preocupação latente em atender as crianças e os adolescentes de forma individualizada e igual no programa de acolhimento institucional.

A análise das diretrizes trazidas no bojo do Plano indica que neste a adoção é elencada como uma estratégia que deve estar centrada no interesse da criança e do adolescente.

Pois, conforme o ECA, a colocação em família substituta, através da guarda, tutela ou adoção, é uma medida de proteção que busca garantir o direito à convivência familiar e comunitária. “É preciso mudar o paradigma tradicional

segundo o qual a adoção tem a finalidade precípua de dar filhos a quem não os tem, estando, portanto, centrada no interesse dos adultos” (BRASIL, 2006, p. 73).

A regra diz que é primordial que a criança ou adolescente esteja com a sua família natural, mas em situações que prejudicam o saudável desenvolvimento físico e mental do filho, é necessário distanciá-lo desse convívio, de forma provisória ou definitiva, buscando o melhor interesse da criança ou adolescente.

Sobre isso, é válido citar Amin (2013, p.70) quando aduz que:

Trata-se de princípio orientador tanto para o legislador como para o aplicador, determinando a primazia das necessidades da criança e do adolescente como critério de interpretação da lei, deslinde de conflitos, ou mesmo elaboração de futuras regras.

[...]

Melhor interesse não é o que o julgador entende que é melhor para a criança, mas sim o que objetivamente atende à sua dignidade como criança, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível.

Desta maneira, o princípio do melhor interesse da criança ou adolescente é norteador de todas as ações voltadas para a garantia dos direitos fundamentais desses segmentos sociais.

Percebe-se, portanto, que o foco do Plano tem a preocupação de evitar falar em procurar “crianças” que se encaixam no perfil desejado pelos pretendentes, e se volta para buscar famílias para crianças e adolescentes que estejam distanciados do convívio familiar. E isto implica em um investimento na conscientização da sociedade acerca de tal preceito, assim como no desenvolvimento de novas metodologias para a busca das famílias adotantes.

A última diretriz trazida pelo Plano é o controle social das políticas públicas, que se justifica na Constituição Federal, Convenção sobre os Direitos da Criança, ECA, LOAS, LDB e LOS, quando tratam da participação popular, de caráter democrático e descentralizado, como forma de garantir seus direitos fundamentais e os preceitos democráticos.

Sendo assim, o Plano Nacional (2006), prevê que os Conselhos Setoriais de políticas públicas e dos Direitos da Criança e do Adolescente, e suas Conferências são os espaços dedicados para esta participação, e isto deve ser efetivado.

As Conferências avaliam a situação das políticas públicas e da garantia de direitos, definem diretrizes e avaliam os seus avanços. Os Conselhos têm,

dentre outras, a responsabilidade de formular, deliberar e fiscalizar a política de atendimento e normatizar, disciplinar, acompanhar e avaliar os serviços prestados pelos órgãos e entidades encarregados de sua execução (BRASIL, 2006, p. 73).

Nesse sentido é que o desenvolvimento do processo de organização com vistas à consolidação da participação social se mostra como imprescindível, objetivando também concretizar a integração e a democratização do processo de gestão das políticas sociais nos níveis federal, estadual e municipal.

Embora tenha-se clareza que a consolidação da cidadania e da democracia se faz de forma profunda e delongada. Sendo assim, cabem aos Conselhos Setoriais e dos Direitos da Criança e do Adolescente, primeiramente, mostrarem à sociedade suas ações e estimularem sua participação, abrindo espaços para debates inerentes às políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

Isto tudo se justifica também na diretriz traçada pelo ECA, em seu artigo 88, inciso VII, quando cita: “Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.”

Disto isto, não restam mais dúvidas que a participação da sociedade nos debates de políticas públicas para crianças e adolescentes é indispensável para sedimentar na sociedade a doutrina da proteção integral e assim fomentar a garantia de direitos e a ampliação dos mecanismos e estratégias de atendimento.

A partir das diretrizes, o Plano traz seus objetivos que devem ser seguidos, que se baseiam nas diretrizes traçadas.

- 1) Ampliar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sócio-familiar para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária;
- 2) Difundir uma cultura de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, em suas mais variadas formas, extensiva a todas as crianças e adolescentes, com ênfase no fortalecimento ou resgate de vínculos com suas famílias de origem;
- 3) Proporcionar, por meio de apoio psicossocial adequado, a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar e comunitário, considerando os recursos e potencialidades da família natural, da família extensa e da rede social de apoio;
- 4) Fomentar a implementação de Programas de Famílias Acolhedoras, como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem, atendendo aos princípios de excepcionalidade e de provisoriedade, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como assegurando parâmetros

técnicos de qualidade no atendimento e acompanhamento às famílias acolhedoras, às famílias de origem, às crianças e aos adolescentes;

5) Assegurar que o Acolhimento Institucional seja efetivamente utilizado como medida de caráter excepcional e provisório, proporcionando atendimento individualizado, de qualidade e em pequenos grupos, bem como proceder ao reordenamento institucional das entidades para que sejam adequadas aos princípios, diretrizes e procedimentos estabelecidos no ECA;

6) Fomentar a implementação de programas para promoção da autonomia do adolescente e/ou jovem egressos de programas de acolhimento, desenvolvendo parâmetros para a sua organização, monitoramento e avaliação;

7) Aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional, visando:
a) estimular, no País, as adoções de crianças e adolescentes que, por circunstâncias diversas, têm sido preteridos pelos adotantes – crianças maiores e adolescentes, com deficiência, com necessidades específicas de saúde, afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, dentre outros;
b) investir para que todos os processos de adoção no País ocorram em consonância com os procedimentos legais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente; e c) garantir que a adoção internacional ocorra somente quando esgotadas todas as tentativas de adoção em território nacional, sendo, nestes casos, priorizados os países que ratificaram a Convenção de Haia;

8) Assegurar estratégias e ações que favoreçam os mecanismos de controle social e a mobilização da opinião pública na perspectiva da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;

9) Aprimorar e integrar mecanismos para o co-financiamento, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, das ações previstas no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tendo como referência a absoluta prioridade definida no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006, p. 75-76)

Os objetivos são importantes para traçar as metas a serem seguidas em prol da articulação e integração de políticas voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, nas esferas federal, estadual e municipal.

Dessa forma, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária pretende, com sua efetivação, concretizar tal direito fundamental, obtendo resultados programáticos com reflexos na família, comunidade, nos programas de acolhimento institucional e familiar, e na adoção nacional e internacional.

Como forma de caminhar para a melhor compreensão do contexto do presente trabalho, passa-se agora a estudar a rede de atendimento à criança e ao adolescente, no que toca seus aspectos inerentes ao direito à convivência familiar e comunitária.

4.2 A Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente

É sabido que, de maneira bastante inovadora, a Constituição da República de 1988 reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Sendo assim, o ECA indica os mecanismos de promoção dos direitos, com normas que tratam da política de atendimento.

A política de atendimento compreende:

[...] no conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos, e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infantojuvenil, permitindo, dessa forma, a materialização do que é determinado, idealmente, pela ordem jurídica (TAVARES, 2013, p. 380).

Assim, é pelo desenvolvimento da política de atendimento que a estrutura estratégica da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes é instrumentalizada⁶⁰.

A rede de atendimento está estruturada a partir do paradigma da proteção integral, trazido no bojo do art. 227 e parágrafos da Constituição Federal, apresentando-se bastante destoante da política anterior, que era pautada na “situação irregular” do menor, como já exposto antes.

No âmbito infraconstitucional, é válido iniciar o estudo da política de atendimento, pelo artigo tratado no ECA, *in verbis*:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Tal regra ratifica aquilo já preceituado no § 7º do art. 227 combinando com o art. 204 da Carta Magna, que trata da responsabilidade de todos os entes da

⁶⁰ Isto é trazido no texto da Resolução 113/2006 do CONANDA, especificamente no artigo 14: Art. 14. O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente", prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos.

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes.

federação e da sociedade no tratamento das questões inerentes às crianças e adolescentes.

Desta forma, o legislador federal não trouxe somente a generalidade do art. 86 do ECA. O regramento da matéria se estende no sentido de traçar as linhas de ações que fazem parte da nova política, bem como suas diretrizes, elencadas nos arts. 87 e 88 do ECA.

A implementação da política de atendimento percorre pela materialização de ações reservadas à efetivação dos direitos constitucionais assegurados às crianças e adolescentes, sendo agora bem mais complexa do que nos textos legais anteriores.

Por isso, o legislador indicou um rol de ações que são cruciais para atingir tal objetivo, sendo este o marco inicial para os operadores do ECA.

Cumprido ressaltar que tais ações, integrantes da política especializada de promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, devem ser desenvolvidas, sempre, de maneira transversal e intersetorial, de modo a permitir as necessárias integração e articulação com as demais políticas setoriais (ex.: saúde, assistência social, educação, trabalho etc) (TAVARES, 2013, p. 301).

Neste contexto, cumpre ressaltar que as linhas trazidas no art. 87 do ECA não são tão só recomendações, mas sim comandos legais, portanto, de execução obrigatória, cujo descumprimento é passível de ajuizamento de ações de responsabilidades⁶¹.

Portanto, as linhas de ação da política foram determinadas como imprescindíveis, como “os âmbitos operativos juridicamente reconhecidos como espaços de agir humano necessários à consecução dos fins sociais a que o Estatuto se destina” (SÊDA, 2003, p. 278).

⁶¹ Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular: [...]

IX - de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes.

X - de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas e aplicação de medidas de proteção.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

As políticas sociais básicas são aquelas que se destinam para satisfação do mínimo necessário para subsistência. São definidas pela doutrina jurídica como de primeira necessidade, tal como, educação, saúde, trabalho, habitação, transporte, meio ambiente e lazer (LIBERATI, 2010).

De outra forma, as políticas e programas assistenciais apontadas no inciso II do referido artigo indicam o alinhamento da assistência social como uma política pública de estado, com a finalidade de atender a quem se destinam as políticas, crianças e adolescentes.

O “caráter supletivo”, ao qual se refere o legislador deve ser concebido a partir do seu público-alvo, as crianças e adolescentes que estão em situação de vulnerabilidade ou risco. Não devendo ser interpretado, com o fim de deixar a assistência social como política de menor importância.

Os incisos III a V do art. 87 garantem a implantação da política de proteção especial. São os fatos que vão além da esfera das políticas sociais e da assistência, necessitando de uma ordem especial de tratamento.

É importante ressaltar que estas ações precisam ser implementadas, de maneira articulada e engajada por todos os sistemas de operacionalização de políticas públicas, principalmente, os de saúde, de assistência social e de atendimento ao adolescente infrator, que se instrumentalizam, respectivamente, pelo

Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Não podendo esquecer que são as crianças e os adolescentes o foco da política de atendimento, e sempre levando em consideração a primazia da convivência familiar e comunitária.

Não se pode perder de vista que crianças e o adolescente são seres indissociáveis de seu contexto familiar e sociocomunitário. Desta feita, o atendimento integral às suas necessidades somente se dará mediante políticas públicas ampliadas, integradas e articuladas, tendo a família, neste contexto, a referência central (TAVARES, 2013, p. 384).

Os incisos VI e VII, do artigo em tela, foram inseridos pela Lei n. 12.012/2009, promulgada com o intuito de aprimorar o sistema de garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes. As linhas tratadas aqui determinam que políticas e programas devam ser concretizadas com o intuito de prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar, para excepcionar a manutenção da criança ou adolescente em acolhimento institucional, bem como promover, no caso de retirado do convívio familiar, a adoção, especialmente as adoções inter-raciais, de crianças maiores ou adolescentes com necessidades especiais de saúde ou com deficiências e grupos de irmãos.

Continuando a análise da política de atendimento trazida pelo ECA, o art. 88 elenca as diretrizes que foram traçadas para instruir a elaboração e implementação das políticas de atendimento.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável,

sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;
VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

A municipalização é trazida como principal diretriz para a descentralização político-administrativa defendida na carta constitucional.

Sobre o tema, é necessário citar as palavras de Sêda (1990, p.54):

Assumindo a condição de adulto, o município brasileiro assume a contrapartida desta maioridade, que são os deveres de toda pessoa, individual ou coletiva, para com os que dela dependem. Enquanto era tratado como mera unidade administrativa do Estado, o Município sempre pôde, como as crianças, jogar a solução de problemas para os que os tutelavam: o Estado e a União. Agora, com a Constituição, a União, o Estado e o município são entidades autônomas e solidárias no encaminhamento dos destinos do Brasil e dos brasileiros. A Constituição é o *grande contrato* que a sociedade brasileira firmou, distribuindo responsabilidades para cada uma destas esferas da realidade nacional. O município se governará em função dos interesses dos municípios, seus habitantes, captando recursos e tomando decisões públicas em relação às questões que lhe são afetas. O Estatuto fará a mesma coisa na defesa dos interesses dos municípios que o compõem. E a União governará os assuntos que realizam aspirações comuns a todos os brasileiros, respeitadas as peculiaridades dos Estados e dos Municípios.

Portanto, municipalizar o atendimento significa dar ao município responsabilidades na disposição da política de atendimento local. Não exonerando os demais entes federativos de obrigações em relação ao universo do atendimento de crianças e adolescentes.

A próxima diretriz diz respeito à imposição da criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos responsáveis pela deliberação e controle das ações, em todos os níveis da federação. E isto faz concretizar o que preconiza a Carta Magna do país, quando trata da participação popular da delimitação e controle de políticas públicas, sendo, os conselhos, instrumentos do desempenho da democracia participativa.

É por intermédio dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente que a sociedade participa, em parceria com o Poder Público, da gestão da política de atendimento, deliberando políticas de proteção especial e controlando as suas diversas ações (TAVARES, 2013, p. 388).

A criação e manutenção de programas específicos, respeitando a descentralização político administrativa é outra diretriz da política de atendimento

trazida no ECA. Estes programas citados no inciso III podem ser de medidas protetivas ou sócio-educativas, devendo seu planejamento e execução ser de responsabilidade do Poder Executivo, através das secretarias, sejam elas de assistência social, segurança, educação, saúde, trabalho etc.

Deste modo, tais programas destinam-se a atender crianças e adolescentes em situação especial, respeitando as suas especificidades. No que toca a “descentralização político-administrativa”, o legislador quer dizer que, sempre que for necessário, na organização dos serviços, possibilitar a sua distribuição nos territórios mais próximos da população alvo, bem como, fazer a distribuição dos recursos financeiros de forma mais equitativa entre os entes federativos (LIBERATI, 2010).

O inciso IV do art. 88 trata da manutenção dos fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos seus respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, e diz respeito aos fundos que cuidam dos recursos designados ao atendimento das políticas, programas ou ações destinadas aos direitos das crianças e dos adolescentes.

A diretriz citada no inciso V trata da integração operacional de todos os órgãos responsáveis pelo atendimento ao adolescente infrator (Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar, etc).

O inciso VI traz a previsão da integralização operacional dos órgãos que trabalham na política de atendimento, quais sejam, o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar, e aqueles encarregados na execução das políticas sociais básicas e de assistência social, a fim de atingir os seguintes objetivos: agilizar o atendimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar inseridos no acolhimento institucional ou familiar, e sua rápida reintegração familiar.

A inclusão do referido dispositivo pela Lei n. 12.012/2009 eliminou a omissão legislativa existente em relação às crianças e aos adolescentes afastados do convívio familiar, não em razão da prática de ato infracional, mas em função da aplicação da medida protetiva de abrigo – hoje denominada acolhimento institucional (TAVARES, 2013, p. 390).

É importante ressaltar que o referido inciso tem como grande objetivo diminuir as distorções facilmente encontradas na prática. O trabalho conjunto deve ser

tomado como primazia no atendimento de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento institucional ou familiar.

Por conseguinte, o inciso VII doutrina que os órgãos empenhados na política de atendimento devam elaborar instrumentos para viabilizar a mobilização da opinião pública, buscando a participação dos diversos segmentos da sociedade.

Assim, percebe-se que o Estatuto trouxe uma série de dispositivos que ensejam em uma política de atendimento voltada para o melhor tratamento com os direitos da criança e do adolescente. Juntamente com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, eles são instrumentos de concretização de uma política que pretende, através do paradigma da proteção integral, promover ações para garantir o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente.

Disto isto, é preciso, ainda, falar da rede de atendimento que trata da colocação em programa de acolhimento familiar, objeto de estudo deste trabalho.

As entidades de atendimento estão no Capítulo II do Título I da Parte Especial do ECA, logo após a delimitação das normas gerais que tratam da nova política de atendimento. O que não podia ser diferente, pois as entidades de atendimento são responsáveis pela execução dos projetos e programas voltados à infância e adolescência.

Tais políticas compõem as linhas de ação indicadas no art. 87 do ECA e são compreendidas, genericamente, como o conjunto de ações destinadas ao amparo de crianças e de adolescentes que, em razão de situação específica de vulnerabilidade social, são credores de estratégias de atuação que extrapolam as possibilidades de ação eficaz das políticas básicas.

Suas estratégias consubstanciam-se em programas de atendimento, que têm como público-alvo ora crianças e adolescentes em situação de risco que, em razão dessa circunstância, são destinatários de programas de proteção, ora adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais, incluídos em programas voltados a execução de medidas socioeducativas determinadas judicialmente, observadas as normas procedimentais apontadas nos arts. 171 a 190 do ECA (LIBERATI, 2010, p 93).

O art. 90 do Estatuto elenca os regimes de atendimento:

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I - orientação e apoio sócio-familiar;
- II - apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III - colocação familiar;
- IV - acolhimento institucional;
- V - prestação de serviços à comunidade;
- VI - liberdade assistida;
- VII - semiliberdade;
- VIII - internação.

De forma geral e clara, a primeira alternativa de atendimento diz respeito à intervenção técnica na família (que deve ser realizada por assistentes sociais, médicos, psicólogos, etc), com vistas a apontar suas dificuldades e os meios para seu enfrentamento.

O segundo inciso do referido artigo se volta para o público-alvo que é qualquer criança ou adolescente, ou seja, não vincula, necessariamente, à medida de liberdade assistida ou outra medida socioeducativa. Segundo Tavares (2010), as medidas trazidas neste inciso dizem respeito ao apoio pedagógico (reforço escolar), oferta de cursos profissionalizantes, promoção de atividades esportiva, etc.

O inciso III traz o regime que é objeto de estudo deste trabalho, e significa o desenvolvimento de programa destinado à colocação familiar de criança ou adolescente. O destinatário desta medida é a criança ou adolescente que esteja privado, temporária ou definitivamente, do convívio familiar. Adéquam-se aqui os programas que têm como objetivo e estratégia o acolhimento de crianças e adolescentes em famílias anteriormente cadastradas e preparadas para tal fim, como meio de transição para reinserção familiar ou colocação em família substituta. Na cidade de São Luís, este regime é executado pela Secretaria Municipal de Criança e Assistência Social, com o nome de Família Acolhedora.

Cumpra aqui registrar a preferência dada ao nosso ordenamento jurídico aos programas de acolhimento familiar, se comparados ao acolhimento institucional. Nesse sentido são as regras constantes do art. 227, § 3º, VI, da CF/88, e do art. 34 e parágrafos, e, ainda, art.260, § 2º, ambos do ECA (TAVARES, 2013, p. 412).

Desta forma, como disse a autora acima, o legislador quis dar preferência ao regime de acolhimento familiar sempre quando comparado ao acolhimento institucional, justamente pela garantia e respeito ao direito à convivência familiar e comunitária.

O próximo inciso traz a previsão do acolhimento institucional, que consiste no regime de atendimento provisório de criança ou adolescente em entidade de atendimento, sempre que constatada a necessidade de afastamento do convívio familiar de origem, até que seja possível sua reinserção em sua família natural ou colocação em família substituta.

Os incisos V ao VIII tratam dos regimes que atenderão adolescentes infratores, devendo obedecer aos princípios do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que dita os princípios, regras e critérios da execução das medidas socioeducativas.

Portanto, como este trabalho tem como estudo um programa de acolhimento familiar, cabe agora tratar sobre os princípios e as regras que regem tal regime de atendimento.

Desta forma, cumpre ressaltar, mais uma vez, que a criança ou adolescente inserido em ambiente diferente da sua família natural ou extensa, seja em acolhimento institucional seja em acolhimento familiar, deve estar protegida pelo manto dos princípios da excepcionalidade e provisoriedade, previstos no art. 101, § 1º do ECA, citado anteriormente.

O ordenamento jurídico pátrio elevou o princípio da convivência familiar de crianças e adolescentes de tal forma, que previu em vários de seus institutos a proteção integral, entre os quais merecem relevo: a) a inclusão, no ECA, da previsão de que a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar (art. 23, incluído pela Lei 12.010/2009); b) a reavaliação da situação da criança ou adolescente inseridos em programa de acolhimento familiar ou institucional, a cada 6 meses, pela autoridade judiciária competente (art. 19, § 1º); c) a restrição à permanência de criança ou adolescente nos programas de acolhimento institucional, por prazo superior a 2 anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, fundamentada pela autoridade competente (art. 19, § 2º).

Nesse sentido, toda a metodologia adotadas nas ações das entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional deve estar fincada na construção de novos paradigmas, com o fim de respeitar o mais breve desligamento da criança ou adolescente inseridos nos referidos programas, bem

como, deve ser constituída e desenvolvida para, também, minimizar os efeitos traumáticos do afastamento da criança ou adolescente de sua família natural ou extensa.

Com isso, o legislador achou necessário enumerar os princípios e critérios que devem ser seguidos pelas entidades que desenvolvem acolhimento institucional ou familiar, *in litteris*:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII - participação na vida da comunidade local;
- VIII - preparação gradativa para o desligamento;
- IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Os princípios trazidos nos incisos I e II determinam que o acolhimento de criança ou adolescente é etapa preliminar à sua reintegração familiar, não sendo isto possível, à sua colocação em família substituta, devendo ser sua permanência no programa uma exceção, sendo objeto de controle de autoridade judiciária.

Vale frisar aqui, que as entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional deverão estimular o contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes (art. 92, § 4º do ECA). Sobre isso, Tavares (2013, p. 421) aduz:

É relevante frisar, como decorrência do princípio da preservação dos vínculos familiares, a exigência de que os horários de visita de qualquer membro da família sejam flexíveis o suficiente para garantir a preservação – ou o estreitamente – dos laços afetivos existentes com a criança ou o adolescente; deste princípio também origina a compreensão de que qualquer proibição de visita, voltada à pessoa específica da família, deverá ser necessariamente precedida de ordem judicial.

O legislador também se preocupou em determinar o dever de atendimento personalizado e em pequenos grupos às crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento institucional, previsto no art. 92, III do ECA.

O Plano citado consiste em um plano de ação personalizado, ou seja, dirigido a cada criança ou adolescente participante da entidade, após uma análise detida de todos os dados que puderem ser colhidos, tais como, história de vida, motivos do seu encaminhamento ao programa, vínculos familiares, pretensões e necessidades.

Cumprir dizer que a obrigatoriedade da elaboração do plano está contida no art. 101, § 4º do ECA, que determina que a entidade responsável pelo programa de acolhimento deverá elaborar, imediatamente após o acolhimento da criança ou adolescente, um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios do Estatuto.

No que diz respeito ao atendimento em pequenos grupos, previsto na segunda parte do inciso em estudo, ele é proveniente lógico da obrigação da personalização do atendimento. Sobre isso, cumpre citar o que diz o CONANDA (BRASIL, 2009, p. 26):

Toda criança e adolescente tem direito a viver num ambiente que favoreça seu processo de desenvolvimento, que lhe ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado. Nesse sentido, quando o afastamento for necessário e enquanto soluções para a retomada do convívio familiar forem buscadas, os serviços de acolhimento deverão prestar cuidados de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente.

O próximo princípio trata do desenvolvimento de atividades educacionais e pedagógicas. Estas atividades devem ser definidas a partir do Projeto Político-Pedagógico da entidade; “entretanto, a legislação infantojuvenil buscou estimular a integração entre crianças e adolescentes de idade e de sexo distintos, estabelecendo como regra o desenvolvimento de atividades em regime de coeducação” (LIBERATI, 2010, p. 93).

A excepcionalidade da transferência de entidade e o não desmembramento de grupos de irmãos são princípios também previstos nos incisos V e VI, art. 92 do ECA.

A participação das crianças e adolescentes na vida comunitária local é orientação dada pelo inciso VII do art. 92, bem como a participação de pessoas da comunidade no processo educativo (art. 92, XI). Estes são mais dois princípios do acolhimento trazidos pelo legislador, que acentuam a preocupação em não deixar como únicas referências para as crianças e adolescentes a instituição de acolhimento ou a família.

É necessário trazer a orientação do CONANDA (BRASIL, 2006, p. 57) para a concretização da participação comunitária na vida das crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento.

O contato direto de pessoas da comunidade com crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, nas dependências do mesmo, deverá ser precedido de preparação, visando assegurar que este contato será benéfico às crianças e aos adolescentes. Nesse sentido, é importante destacar que visitas esporádicas daqueles que não mantêm vínculo significativo e freqüentemente sequer retornam uma segunda vez ao serviço de acolhimento, expõem as crianças e os adolescentes à permanência de vínculos superficiais. Estes podem, inclusive, contribuir para que não aprendam a diferenciar conhecidos de desconhecidos e tenham dificuldades para construir vínculos estáveis e duradouros, essenciais para seu desenvolvimento. Por esse motivo, Programas de Apadrinhamento Afetivo ou similares devem ser estabelecidos apenas quando dispuserem de metodologia com previsão de cadastramento, seleção, preparação e acompanhamento de padrinhos e afilhados por uma equipe interprofissional, em parceria com a Justiça da Infância e Juventude e Ministério Público.

A preparação gradativa para o desligamento do acolhimento é outro princípio trazido no art. 92, inciso VIII, do ECA, e ressalta o caráter transitório que o acolhimento deve ter.

Dessa forma, a entidade de acolhimento deve trabalhar para que o desligamento da criança ou adolescente seja gradativo e o menos traumático possível.

Nesse sentido, a partir da visão do que está previsto no Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e pela Política de Atendimento à criança e ao adolescente, passa-se, no próximo capítulo a analisar o programa de acolhimento familiar, Família Acolhedora, na cidade de São Luís.

5 ANÁLISE DO PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA NA CIDADE DE SÃO LUÍS-MA: desenho e conteúdo da proposta

Neste capítulo será feita uma análise do Programa Família Acolhedora na cidade de São Luís, nos anos de 2012 e 2013.

Primeiramente, será feita uma exposição a partir da compreensão do Programa como uma política de promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar, analisando também a implementação, competências do coordenador e condições disponibilizadas para as ações do Programa.

Faz-se, ainda, uma análise da dinâmica do Programa Família Acolhedora em São Luís, no que toca a entrada da criança e do adolescente no Programa, o acompanhamento, o desligamento do programa, bem como seus aspectos jurídicos, principais dificuldades, os recursos disponibilizados, a capacitação, divulgação do programa, estratégias para enfrentar as dificuldades.

5.1 Compreensão do Programa enquanto uma Política de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

O Programa Família Acolhedora foi criado pela Lei Municipal Nº 4.325, de 16 de fevereiro de 2004, com o nome de “Família Guardiã”, com o objetivo de “propiciar convivência familiar às crianças e aos adolescentes afastados de sua família de origem temporariamente, por determinação judicial”.

A proposta de implementação do Programa Família Acolhedora se fundamenta na necessidade de enfrentar a questão da institucionalização de crianças e adolescentes, que historicamente se tornou uma prática de acolhimento recorrente. Além disso, o Programa visa também garantir o direito destes sujeitos (crianças e adolescentes) à convivência familiar e comunitária.

Para tanto, a SEMCAS (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social), em seu Plano Municipal de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2004-2014), assumiu o compromisso de assegurar a criação de

espaços de acolhimento, potencializar os espaços existentes para crianças e adolescentes em situação de violência sexual (de acordo com faixa etária e sexo), bem como implantar o Programa Família Acolhedora, com acompanhamento multiprofissional, nos casos de afastamento temporário de crianças e adolescentes da família de origem (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, o referido Programa é a concretização de uma modalidade de acolhimento, o acolhimento familiar. Esta modalidade representa uma prática bastante antiga e desenvolvida por diferentes sociedades. Acolher, informalmente, os filhos de outras famílias é uma prática popular, que ainda perdura até os dias atuais (RIZZINI, 2007).

No entanto, aqui é necessário definir e discutir o conceito de acolhimento familiar, no seu sentido formal, em outras palavras, o acolhimento familiar é uma modalidade de atendimento às crianças ou adolescentes que foram afastados de sua família natural.

Cabral (2005, p. 10-11) traz um conceito sobre o acolhimento institucional, nos seguintes termos:

Ato de criar o(s) filho(s) de outra pessoa.
Uma família que recebe uma criança que precisa de cuidados e por ela se responsabiliza. Trata-se de uma prática mediada por uma autoridade, com um plano de intervenção definido, administrada por um serviço através de recursos disponíveis, conforme política pública estabelecida.

A experiência do acolhimento familiar tem raízes em outros países que já iniciaram este tipo de atendimento há mais tempo. Estudos sobre esse tema mostram que no início do século XX, como alternativa à institucionalização, países como Estados Unidos, Inglaterra e França iniciaram programas de acolhimento familiar. No entanto, nos Estados Unidos, questiona-se agora, o *foster care*, como é conhecido este tipo de acolhimento, com suas especificidades, pois se transformou em um sistema em que muitas crianças acabam sendo transferidas de casa em casa, e, cada vez mais difícil é o retorno à família natural. O caminho tem sido buscar novas formas de permanência na família de origem ou com parentes (COURTNEY, 2005)

Luna (2001, p. 21) quando fala da experiência da Argentina, diz que o acolhimento familiar é “a prática que leva a um sujeito, criança, adolescente ou

adulto a conviver como um membro transitório ou definitivo de outra família que não é a família na qual nasceu”. Portanto, não existe uma vinculação filiatória neste tipo de acolhimento, a família que acolhe a criança ou o adolescente não adquire o respaldo legal da filiação (LUNA, 2001).

No Brasil, como a meta é a preservação dos vínculos familiares, o acolhimento familiar deve ser sempre acompanhado de ações que visem trabalhar da manutenção das relações familiares, no sentido de enfrentar e superar o motivo que ensejou o afastamento da criança ou do adolescente sempre que possível.

Nesse sentido, Valente (2004, p. 25) acentua o aspecto da proteção à criança e ao adolescente, quando é necessário o seu afastamento da família natural:

[...] família acolhedora é aquela que voluntariamente tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e o adolescente vítima de violência doméstica que, para ser protegido, foi retirado de sua família natural, respeitada sua identidade e sua história.

Cabe dizer, no entanto, que o acolhimento familiar surgiu como uma forma de enfrentar a institucionalização de crianças e adolescentes. Entretanto, o tema da política de desinstitucionalização deve ser tratado a partir de uma ótica mais ampla, pois, hoje, o Estado busca a desinstitucionalização em várias de suas políticas.

Desse modo, verifica-se movimento de desinstitucionalização, por exemplo, na área da saúde mental, como demonstra a Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental (BRASIL, 2005, p. 10-11):

O processo de redução de leitos em hospitais psiquiátricos e de desinstitucionalização de pessoas com longo histórico de internação passa a tornar-se política pública no Brasil a partir dos anos 1990, e ganha grande impulso em 2002 com uma série de normatizações do Ministério da Saúde, que instituem mecanismos claros, eficazes e seguros para a redução de leitos psiquiátricos a partir dos macro-hospitais.

[...]

O Programa de Volta para Casa é um dos instrumentos mais efetivos para a reintegração social das pessoas com longo histórico de hospitalização. Trata-se de uma das estratégias mais potencializadoras da emancipação de pessoas com transtornos mentais e dos processos de desinstitucionalização e redução de leitos nos estados e municípios.

O objetivo do Programa é contribuir efetivamente para o processo de inserção social das pessoas com longa história de internações em hospitais psiquiátricos, através do pagamento mensal de um auxílio-reabilitação, no valor de R\$240,00 (duzentos e quarenta reais, aproximadamente 110 dólares) aos seus beneficiários.

O Programa possibilita a ampliação da rede de relações dos usuários, assegura o bem estar global da pessoa e estimula o exercício pleno dos direitos civis, políticos e de cidadania, uma vez que prevê o pagamento do

auxílio-reabilitação diretamente ao beneficiário, através de convênio entre o Ministério da Saúde e a Caixa Econômica Federal.

Evidentemente, que a discussão acerca do processo de desinstitucionalização, de modo geral, é complexa e permeada de questionamentos, e quando se trata da Política de Saúde Mental isto se mostra ainda mais polêmico. Porém, não cabe aqui tratar de tais polêmicas, considerando que não se referem ao objeto estudado.

Porém, interessa demarcar aqui é que a desinstitucionalização se faz presente em algumas políticas estatais, entretanto, entende-se que essa perspectiva deve levar em conta as particularidades e especificidades de cada situação ou realidade para que não seja vista como uma “fórmula mágica” para resolver os problemas gerados pela institucionalização.

Retomando à discussão do Programa Família Acolhedora, identifica-se que no Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária⁶² esse Programa é definido como “um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva” (BRASIL, 2006, p. 42).

Identifica-se, ainda, que o funcionamento deste programa deve seguir a seguinte metodologia:

- mobilização, cadastramento, seleção, capacitação, acompanhamento e supervisão das famílias acolhedoras por uma equipe multiprofissional;
- acompanhamento psicossocial das famílias de origem, com vistas à reintegração familiar;
- articulação com a rede serviços, com a Justiça da Infância e da Juventude e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2006, p. 42).

Nesse sentido é que o Plano Nacional que rege as diretrizes e ações do acolhimento familiar define que o Programa Família Acolhedora faz parte de uma modalidade diferida de acolhimento, que não está abrangida no conceito de abrigo

⁶² Como já demonstrado aqui, pela fala de alguns autores, o Plano Nacional ressalta que o acolhimento familiar não deve ser confundido com adoção, pois é um serviço provisório.

(acolhimento institucional), nem no de colocação em família substituta (BRASIL, 2006).

Ademais, o Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Programa de Famílias Acolhedoras elenca que a Família Acolhedora deve buscar atender aos seguintes objetivos:

- cuidado individualizado da criança ou do adolescente, proporcionado pelo atendimento em ambiente familiar;
- a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário;
- o fortalecimento dos vínculos comunitários da criança e do adolescente, favorecendo o contato com a comunidade e a utilização da rede de serviços disponíveis;
- a preservação da história da criança ou do adolescente, contando com registros e fotografias organizados, inclusive, pela família acolhedora;
- preparação da criança e do adolescente para o desligamento e retorno à família de origem, bem como desta última para o mesmo.
- permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, informando à autoridade judiciária sobre a situação das crianças e adolescentes atendidos e de suas famílias;

Assim, as famílias acolhedoras devem estar vinculadas a um Programa que faz a sua seleção, prepara e acompanha o acolhimento familiar de crianças e adolescentes. O instrumento legal que ampara as famílias acolhedoras em relação aos atendidos é a guarda, que deve ser conferida judicialmente e requerida pelo programa ao juízo competente (BRASIL, 2006).

Considerando a evidente preocupação presente nas normativas da Política de Acolhimento Familiar no que diz respeito à preservação dos vínculos familiares das crianças e adolescentes, entende-se que também vale aqui ressaltar alguns questionamentos que o referido Plano traz quando trata da reintegração familiar:

[...] até quando deve se investir na reintegração familiar? Por quanto tempo se deve esperar uma reação positiva dos pais para reassumir os cuidados da criança ou do adolescente? Quando iniciar o processo de destituição do poder familiar para o encaminhamento à adoção? (BRASIL, 2006, p. 43).

Essas questões permeiam também este trabalho, pois se deve levar em consideração que, em algumas situações, a reinserção na família de origem não é o melhor caminho. Desta forma, o Plano diz que o prolongamento da manutenção de crianças e adolescentes em acolhimento institucional diminui essencialmente as

chances de retorno à família de origem ou encaminhamento para adoção. No entanto, através de um esforço conjunto, de uma equipe interdisciplinar, envolvendo os profissionais da entidade de acolhimento e da Justiça da Infância e Juventude deverá ser feito, por um estudo psicossocial, para auxiliar a autoridade judiciária e o Ministério Público na decisão sobre a reinserção ou não da criança ou adolescente em família natural.

É com base nestas colocações que a seguir será feita uma discussão e análise do Programa Família Acolhedora da cidade de São Luís/MA tomando também como referência os objetivos preceitos no Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

5.1.1 A implementação do Programa Família Acolhedora em São Luís-MA

Conforme já assinalado anteriormente, o Programa em estudo foi criado a partir da Lei Municipal nº 4.325 de 16 de fevereiro de 2004, com o nome, inicialmente de “Programa Família Guardiã”.

O Projeto de rediscussão do Programa, feito pela SEMCAS (BRASIL, 2010), em anexo, diz que a implantação do Programa Família Acolhedora, em São Luís, teve início em setembro de 2006, a partir de uma metodologia redigida com base nas diretrizes nacionais que estabelecem os parâmetros para o funcionamento do programa.

Cabe, no entanto dizer que por conta de mudanças de gestões desde a época da criação da lei até a data da pesquisa, e o descaso com que é tratado a documentação no âmbito do serviço público, faz com que parte considerável do material referente ao Programa, inclusive, os relatos dos indivíduos envolvidos no processo de implementação do mesmo tenham sido “perdidos” ou extraviados. Desse modo, este trabalho somente relata os vestígios legais sobre a criação do programa.

De toda forma, é possível dizer que a lei municipal respondeu a um anseio nacional já demonstrado através da política de desinstitucionalização, e concretizou assim o acolhimento familiar em São Luís.

A lei, trazida em anexo, diz que se trata de acolhimento temporário de crianças e adolescentes em ambiente familiar, autorizado através da guarda provisória concedida pelo Poder Judiciário.

O público alvo do programa deve ser crianças e adolescentes que a guarda esteja *sub judice* nas Varas da Infância e Juventude⁶³ e que estejam abrigadas (acolhidas em instituição). Neste caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA traz a possibilidade de inserção da criança ou adolescente em medida protetiva no programa de acolhimento familiar, no art. 98 combinado com o art. 101, VIII⁶⁴.

Podem se inscrever como família acolhedora os maiores de 21 anos, sem restrição de gênero e estado civil, que estejam interessados em ter sob sua responsabilidade crianças e adolescentes e zelar pelo seu bem-estar.

A Portaria nº 08/2008 (em anexo) que regulamenta o Programa, editada pela 1ª Vara da Infância e da Juventude de São Luís, diz que os encaminhamentos para o programa em estudo só poderão ser efetivados por determinação de um dos Conselhos Tutelares de São Luís ou por decisão judicial da Vara da Infância e Juventude da capital.

A referida portaria também aduz que a cada quatro meses a SEMCAS deverá encaminhar um estudo psicossocial ao juízo, com vista ao Ministério Público, mesmo que a criança ou o adolescente tenha sido encaminhado pelo Conselho Tutelar.

A mesma portaria aduz ainda que, no caso de crianças até 05 anos de idade (na data da inclusão), o Programa deverá apresentar estudos conclusivos no prazo máximo de 12 meses, a contar da data de sua inclusão, numa tentativa retornar essa criança ao lar de origem. Nos casos de crianças acima desta idade e de adolescentes, o prazo será de 20 meses, para a permanência junto à família guardiã. Não sendo estes prazos peremptórios, mas são parâmetros para os trabalhos da equipe técnica do programa.

⁶³ Na cidade de São Luís, somente uma vara é competente para tratar de crianças e adolescente em situação de risco e adoção, a 1ª Vara da Infância e Juventude.

⁶⁴ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
III - em razão de sua conduta.

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

No que toca a provisoriedade do serviço de acolhimento familiar, o ECA não impõe um prazo como faz para o acolhimento institucional, mas o acolhimento familiar deve obedecer o princípio da provisoriedade previsto no art. 101, § 1º⁶⁵ e no art. 34, §1º⁶⁶.

E, com o intuito de especificar o período de acolhimento, como meta, a SEMCAS (BRASIL, 2010) na rediscussão do “Família Acolhedora” colocou no documento que a duração estimada para o acolhimento será de seis meses, podendo ser prorrogado se a equipe técnica avaliar a necessidade, precisando, no entanto, essa prorrogação ser comunicado à 1ª Vara da Infância e Juventude de São Luís.

No intuito de esclarecer bem sobre as normativas do Programa é que consideramos necessário também trazer as Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, expedidas pelo CONANDA em 2009. Neste documento, há uma especificação sobre a provisoriedade do serviço de acolhimento familiar: “Trata-se de um serviço de acolhimento provisório, até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente – reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção (BRASIL, 2009, p. 76)”.

Neste contexto, uma orientação importante para que o caráter provisório seja seguido é a seguinte:

Este serviço de acolhimento é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica do programa e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção (BRASIL, 2009, p. 77).

Esta orientação é de suma importância para que seja observada a provisoriedade do serviço, pois se a criança ou o adolescente já entram no programa

⁶⁵ Art. 101. [...] § 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

⁶⁶ Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.
§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.

sem qualquer perspectiva de volta à família de origem, sua permanência no acolhimento familiar poderá vir a ser prolongada ou tornar-se definitiva.

. O documento que esboça o projeto do Programa local (Família Acolhedora) destaca que a metodologia de trabalho é instrumento fundamental para a execução desse Programa.

Nesse sentido se pode verificar que o Programa local define duas ações como essenciais para a execução em São Luís. Tais ações seriam: um processo amplo de divulgação com o intento de “sensibilizar a sociedade com vista à captação de famílias, bem com o a articulação com o Sistema de Garantia de Direitos”.

No entanto, nas entrevistas realizadas para a pesquisa deste trabalho, constatou-se que durante os anos avaliados (2012 e 2013) não houve nenhuma ação de divulgação sobre o programa, a não ser a citação do nome “Programa Família Acolhedora” no site da SEMCAS, vinculado ao site da Prefeitura de São Luís.

Embora, em entrevista a Secretária da Criança e Assistência Social (SEMCAS), Andréia Everton Lauande, tenha afirmado que há uma relação estreita do Programa com a rede pública de garantia de direitos, formada pelo CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís), Conselhos Tutelares e Judiciário. Ainda de acordo com a entrevistada, essa articulação tem se dado através de reuniões periódicas, e, em especial nas audiências concentradas onde discutem cada caso das crianças e adolescentes acolhidos.

Porém, ainda no decorrer da entrevista, quando questionada, sobre a existência de fórum de discussão, seminários, a secretária respondeu que: “Além das plenárias do CMDCA, onde os conselhos tutelares e a SEMCAS se reúnem mensalmente, também existem as audiências concentradas que são realizadas com a participação da justiça, SEMCAS e conselhos tutelares, ressaltou que estas não têm periodicidade regular”.

5.1.2 Competências do coordenador do Programa: quais são e como são percebidas

Cumprir dizer que a gestora responsável pelo Programa Família Acolhedora é a funcionária Izabella Azevedo Duailibe, que é psicóloga, e colaboradora principal da pesquisa de campo deste estudo.

Ela é a única pessoa responsável pelo programa em São Luís. Cuidando de 03 famílias acolhedoras e 04 adolescentes. Nas visitas às famílias, ela vai, em algumas vezes, acompanhada de uma assistente social, designada para tal ato.

Nas Orientações Técnicas do CONANDA, o coordenador é responsável pela gestão do serviço. No entanto, em São Luís, verifica-se que todo o trabalho desenvolvido no âmbito do Programa é feito por essa única servidora, ou seja, o Programa não conta com uma estrutura técnica e administrativa. Esta servidora acumula, na prática, funções de coordenação e desenvolvimento do programa.

Ao analisar as Orientações técnicas do CONANDA (BRASIL, 2009), observa-se que a equipe profissional mínima exigida para o Programa Família Acolhedora em São Luís não é cumprida. Pois, a orientação é que haja um coordenador, com formação mínima em nível superior e experiência na área e amplo conhecimento da rede de proteção à infância e juventude, de políticas públicas e da rede de serviços da cidade e região; além disso, deve ter também uma equipe técnica formada, no mínimo por um psicólogo e um assistente social.

A normativa diz ainda que a equipe técnica deve ser formada por 02 profissionais para o acompanhamento de até 15 famílias de origem de 15 famílias acolhedoras.

Na realidade, o Programa de São Luís só conta com uma pessoa que é responsável pela gestão e pelo desenvolvimento do Programa.

Em face de tais constatações é possível dizer que esse Programa não se efetiva conforme preconizam as normativas reguladoras e certamente, o serviço ofertado é deficiente, principalmente porque está em desacordo com o que é estabelecido pelo CONANDA.

Segundo as Orientações técnicas do CONANDA (BRASIL, 2009, p. 83), o coordenador tem como principais atividades:

- Gestão e Supervisão do funcionamento do serviço;
- Organização da divulgação do serviço e mobilização das famílias acolhedoras;
- Organização da seleção e contratação de pessoal e supervisão dos trabalhos desenvolvidos;
- Organização das informações das crianças e adolescentes e respectivas famílias;
- Articulação com a rede de serviços;
- Articulação com o Sistema de Garantia de Direitos.

Analisando ainda as Orientações Técnicas do CONANDA para esse Programa evidencia-se que é previsto que o processo de implantação e acompanhamento do Programa Família Acolhedora é longo e trabalhoso. Tanto que prevêem um conjunto de ações que buscam a ampla divulgação do programa, acolhida e avaliação inicial, avaliação documental, seleção, capacitação, cadastramento e acompanhamento das famílias e crianças e adolescentes do programa.

No caso do Programa de São Luís, o que foi constatado nas entrevistas feitas com a Gestora (Izabella Duailibe), foi que, quando ela assumiu o Programa em 2010, as famílias acolhedoras já haviam sido cadastradas, portanto, ela não participou do processo de cadastramento e capacitação destas famílias.

Ela relatou que teve conhecimento que as 02 famílias cadastradas foram indicadas pelo Conselho Tutelar e 01 família foi indicada por uma funcionária da SEMCAS, à época. Disse, ainda, que tem conhecimento que a capacitação dessas famílias para ingresso no Programa, foi feita pela pessoa que era responsável antes de sua entrada. Ainda de acordo com a atual gestora, de fato, nunca houve uma capacitação conjunta de todas as famílias envolvidas. Mas sim, aconteceram visitas e conversas individualizadas com as famílias acolhedoras, já que as famílias foram cadastradas em períodos diferentes.

Quanto às suas competências, a coordenadora do Programa disse que desempenha a função de atendimento às famílias na SEMCAS, faz visitas técnicas semanalmente e alternadamente às famílias cadastradas (cada semana uma família é visitada), e elabora os relatórios que são encaminhados à justiça.

A secretária, Andréia Lauande, em entrevista, foi questionada sobre seu papel de gestora da SEMCAS para o Programa Família Acolhedora, e assim respondeu:

O serviço de família acolhedora é um serviço hoje tipificado e ele está presente em nosso PPA e ações e resultados são monitorados quadrimestralmente. Este planejamento encontra-se sob a responsabilidade da gestão do SUAS em conjunto com cada superintendência.

No que tange à equipe profissional mínima descrita nas Orientações técnicas do CONANDA (BRASIL, 2009), verifica-se que o Programa Família Acolhedora em São Luís não a obedece. A orientação é que haja um coordenador, com formação mínima em nível superior e experiência na área e amplo conhecimento da rede de proteção à infância e juventude, de políticas públicas e da rede de serviços da cidade e região; bem como deve ter uma equipe técnica formada, no mínimo por um psicólogo e um assistente social. A quantidade estabelecida da equipe técnica é de 02 profissionais para o acompanhamento de até 15 famílias de origem de 15 famílias acolhedoras, como dito anteriormente.

Cabe destacar que até o Projeto feito pela SEMCAS previa uma equipe maior. No seu tópico 11 descreve: “a equipe técnica do programa será formada por duas assistentes sociais, duas psicólogas, um apoio administrativo e um motorista, sendo todos contrapartida da SEMCAS” (BRASIL, 2010). O que se percebe é que a secretaria não conseguiu concretizar sua meta.

Pelas informações colhidas é possível dizer que em São Luís esse Programa parece ainda ser bastante tímido e, considerando as constantes trocas de gestores parece também sofrer de soluções de continuidade nas suas ações e intencionalidades.

5.1.3 Condições disponibilizadas para as ações do Programa: espaço físico, infraestrutura e pessoal

Quanto à infra-estrutura e espaços mínimos do Programa Família Acolhedora, a orientação do CONANDA é que exista uma sala para a equipe técnica e uma sala destinada à coordenação do programa, uma sala de atendimento, e uma sala de reuniões.

Em São Luís, como o Programa Família Acolhedora é operacionalizado pela SEMCAS, é na sua sede⁶⁷ que o programa está inserido. Como espaço é disponibilizado uma sala, que contém um computador, uma mesa e uma cadeira para a coordenadora, uma mesa redonda para reuniões e atendimento às famílias, bem como um armário que é utilizado para o armazenamento de documentos, relatórios, estudos e material. Diante da diminuta equipe do programa em São Luís, o espaço parece condizente e atende as especificidades do serviço, mas está em desacordo com a orientação do CONANDA.

5.2 Sobre a Dinâmica de Funcionamento do Programa

5.2.1 A entrada da criança e do adolescente no programa

Durante o período analisado (2012 e 2013), constatou-se que o Programa Família Acolhedora de São Luís conta com 03 famílias cadastradas. Cujas responsáveis são: Dona Ivonete, Dona Marley, Dona Rosário.

No momento, estão sendo atendidas pelo Programa 04 adolescentes: 02 irmãs, de 13 e 14 anos de idades (inseridas na mesma família); 01 adolescente de 13 anos; e 01 adolescente de 14 anos, somente este do sexo masculino.

Analisando os documentos elaborados pela SEMCAS em 2010 (BRASIL, 2010), viu-se que estava previsto que: a seleção e capacitação das famílias acolhedoras seriam feitas por uma equipe técnica, composta por psicólogos e assistentes sociais. Estes iriam selecionar e capacitar as famílias, num processo que envolve estudo e avaliação das condições emocionais e estruturais da família dos interessados, por meio de entrevistas coletivas e individuais, anamneses social e psicológica, reuniões reflexivas, oficinas temáticas, visitas domiciliares, observação sistemática, contatos colaterais, encontros, etc.

No entanto, observou-se que o Programa não dispõe nem mesmo de uma equipe profissional para o desenvolvimento e acompanhamento de suas ações, como exposto anteriormente.

⁶⁷ A SEMCAS tem endereço na Avenida Castelo Branco, 559A - São Francisco, em São Luís-MA.

Entretanto, a coordenadora do Programa relatou que duas famílias foram indicadas pelo Conselho Tutelar, e, a outra indicação foi de uma funcionária da SEMCAS. Denotando que o processo de acolhimento inicial das famílias e dos adolescentes não feito a partir de uma ampla divulgação e detida seleção.

Embora a atual coordenadora do Programa tenha relatado o procedimento que foi seguido pelo Programa, de acordo com ela, primeiramente é feita uma seleção:

Bom, em primeiro lugar é a divulgação do programa. A gente divulga o programa... Aí a gente fala para a família se dirigir à SEMCAS, e a gente marca uma entrevista na casa dessa família, porque a gente precisa conhecer quem é essa família, aonde mora, o espaço físico, se a família está toda de acordo em participar do programa. Porque daí que a gente vai fazer a análise para saber se vai selecionar ou não. Porque tem muita gente que só pensa no dinheiro, tem muita gente que não tem o tempo pra cuidar destas crianças, não tem espaço físico (Coordenadora do Programa).

Ainda de acordo com a referida coordenadora após a entrevista, o cadastro da família deve ser feito na 1ª Vara da Infância e Juventude da capital, com os seguintes documentos: RG, CPF, comprovante de residência, comprovante de renda, atestado de saúde física e mental, certidão negativa de antecedentes criminais (Justiça Estadual e Justiça Federal), atestado de idoneidade moral. Estes documentos são requisitados aos membros-responsáveis maiores de cada família. Este cadastro deve ser seguido em sua totalidade, uma vez que o seu não cumprimento pode significar na não inserção da família no Programa. O atendimento deste requisito é verificado pelo juiz, onde obedece ao mesmo rol taxativo dos documentos para os candidatos que pretendem adotar.

Para o cadastro das famílias acolhedoras é encaminhado um relatório feito a partir da visita, relatando absolutamente todos os aspectos apreendidos nas entrevistas e visitas. Este relatório é encaminhado à 1ª Vara da Infância e Juventude, que também fará o cadastro da família para que seja expedido o termo de guarda ao membro-responsável da família acolhedora⁶⁸.

⁶⁸ Em se tratando de casal, a guarda é concedida a ambos. No Programa avaliado somente uma família tem um casal à frente, e, portanto, detentor da guarda.

Segundo a coordenadora, neste momento, não há uma avaliação ou aprovação do juízo competente. Ele só emite o termo de guarda e armazena os documentos e relatórios enviados pela SEMCAS.

No que tange às famílias de origem, constatou-se que não são fornecidos os endereços dos adolescentes a estas famílias, vez que todos eles foram encaminhados ao Programa porque foram vítimas de abusos sexuais.

Verificou-se também que o trabalho de reinserção na família de origem é feito pela SEMCAS através de um Projeto denominado de Vincular

5.2.2 As fases do acolhimento: o acompanhamento

O processo de acompanhamento do Programa é feito pela coordenadora algumas vezes juntamente com um profissional de serviço social. No caso específico desse Programa observou-se que todos os adolescentes quando foram inseridos no programa ainda eram crianças.

Estas visitas são feitas semanalmente e alternadamente, cada semana uma família é visitada. Segundo a coordenadora, quando não são possíveis as visitas as famílias são convocadas a comparecer na SEMCAS.

A coordenadora também informou que, muitas vezes, as famílias procuram voluntariamente o Programa para discutir e dirimir problemas cotidianos, recorrendo a ela (coordenadora) para a conciliação de alguns problemas.

Quando indagada sobre a natureza desses problemas, a coordenadora entrevistada informou que têm naturezas diversas, mas que no geral, dizem respeito ao cotidiano, como, por exemplo, comportamento da criança ou adolescente, problemas na escola, questões financeiras, etc.

Ainda segundo a entrevistada, estas questões são dirimidas a partir da conversa individual com cada membro da família, com a análise de cada caso. Sempre buscando uma solução condizente com a prioridade absoluta e melhor interesse do acolhido.

Já as visitas técnicas servem de base para os relatórios que são enviados à 1ª Vara da Infância e Juventude de São Luís a cada seis meses, respeitando o que

aduz o ECA, uma vez que não é possível respeitar o prazo de cada quatro meses da portaria expedida pela justiça.

Segundo o Projeto da SEMCAS (BRASIL, 2010), as famílias de origem deveriam ser incluídas nas redes sociais existentes e em grupos sociais de apoio, sendo elaborado pela equipe técnica um Plano de Reinserção Familiar da criança/adolescente acolhido, com horários, definição de visitas e encontros.

Nas entrevistas, a coordenadora do Programa aduziu que somente um adolescente, dos quatro acolhidos, tem indicação, por estudo psicossocial, de reinserção na família de origem. As outras três adolescentes não têm indicação de reinserção e, inclusive, já tiveram o poder familiar da família natural destituído.

A família das irmãs de 13 e 14 anos já possui a guarda definitiva das adolescentes, pois tem interesse de adotar as meninas. E a família que acolhe a adolescente de 13 anos está pleiteando a sua adoção na justiça.

Estas informações vão de encontro com o que é previsto no documento de rediscussão do Programa Família Acolhedora:

Esse cadastramento será permanente, conforme os seguintes critérios:

- Pessoas maiores de 21 anos, residentes no município de São Luís, em condições favoráveis de saúde física e mental, não tendo qualquer pendência judicial e envolvimento com práticas de drogadição;
- **Que não tenha interesse em adoção;**
- Concordância de todos os membros da família;
- Disponibilidade de tempo e interesse em oferecer proteção e disponibilidade afetiva;
- Apresentar documentação básica exigida para guarda (BRASIL, 2010, p. 15) (grifo da autora).

Questionada sobre tal fato, a coordenadora disse que tal preceito não pôde ser seguido, vislumbrada às condições dos vínculos afetivos que se estabeleceram entre essas três adolescentes e suas famílias acolhedoras. Desta forma, concluiu a entrevistada, que a família que acolhe as duas adolescentes irmãs, ao que tudo indica, vai continuar no Programa até estas completarem 18 anos de idade, e, após isto, pleiteará a adoção. Ela explicou que esta família não entra com pedido de adoção agora para não perder o recurso recebido através do Programa.

Sobre a questão do recurso, isto é previsto na Lei Municipal que criou o Programa, em seu art. 15: “O auxílio pecuniário terá o valor de 01 (um) salário

mínimo mensal para todas as crianças e adolescentes”. Assim como o art. 92. § 5º do ECA: “as entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional somente poderão receber recursos públicos se comprovado o atendimento dos princípios, exigências e finalidades desta Lei”.

O Projeto da SEMCAS (BRASIL, 2010) ao tratar do subsídio financeiro diz que as famílias acolhedoras receberão um subsídio no valor de um salário mínimo mensal por criança ou adolescente acolhido, para despesas de alimentação, higiene pessoal, lazer, material de consumo, vestuário, durante o período do acolhimento.

No entanto, em uma das entrevistas, a coordenadora do Programa relatou que desde o ano de 2010 a SEMCAS não presta contas com o Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), que é quem gere e repassa os recursos destinados ao programa em estudo. Desta forma, por conta da falta de prestação de contas, os recursos de Agosto, Setembro Outubro, Novembro e Dezembro de 2013 (data da última entrevista) estavam atrasados. Ressaltando que, em março de 2012 (na primeira entrevista) o recurso do início do ano ainda não havia sido repassado. Sobre isso, a entrevistada disse que é comum o atraso do repasse todo início de ano. Em conversa mais recente com a secretária, esta aduziu que a prestação de conta já foi feita e os recursos voltaram a ser repassados normalmente.

Em entrevista com a Secretária Municipal da criança e assistência social, perguntou-se da relação do Programa com o FMDCA, esta respondeu dizendo:

O serviço família acolhedora inicialmente era um projeto e com recurso financiado pelo FMDCA (Fundo municipal dos direitos da Criança e Adolescente) e até 2014 foi mantido esse apoio e dividido o custos com recurso próprios da SEMCAS e no PPA ele está programado para ser de execução própria.

O auxílio pecuniário se mostra necessário para a ajuda na manutenção das crianças ou adolescentes, no entanto, é carregada de contradições que refletem negativamente no desvirtuamento dos preceitos do Programa.

Isto se verifica no caso trazido anteriormente, em que a família quer adotar as adolescentes, mas não oficializa logo essa decisão para não deixar de receber os auxílios. E se constata que o assunto é tratado com naturalidade pela própria

coordenadora do programa, que diz que até entende as dificuldades vivenciadas pelas famílias.

No entanto, a adoção e o acolhimento familiar não devem ser vistos como um meio para ninguém encontrar um subsídio ou complemento financeiro. Sendo assim, entende-se que quem adota não procura na criança ou no adolescente um auxílio monetário, o que deve ser considerado é que a pessoa adotada necessita de carinho, atenção, cuidados para seu apropriado desenvolvimento, e muitos destes pontos acarretam despesas. E no geral, o que percebe-se é que as pessoas que decidem pela adoção desejam muito essa troca de afeto.

Sendo assim, parece, no mínimo, estranho que uma família assuma que tem a intenção de adotar as adolescentes que estão sob sua responsabilidade, mas que irão continuar no Programa Família Acolhedora até que as mesmas completem a idade máxima exigida para que não percam o auxílio pecuniário.

E mais estranho ainda é o profissional reconhecer que isso é um fato e ainda dizer que entende as dificuldades dessa família.

Ressalta-se que o auxílio financeiro é uma ajuda para algumas despesas da criança ou do adolescente acolhido, se este valor está fazendo falta para a família é porque ele está sendo utilizado para outros fins. Embora se saiba que a questão de repasse de subsídios monetários em Programas como esse quase sempre se mostra problemático.

Sobre essa questão França (2006, p. 68) relatou que o programa de Diadema - SP, em sua fase de divulgação, enfrentou alguns problemas quando o assunto era o auxílio monetário.

Os subsídios às famílias acolhedoras foi tema polêmico no processo de divulgação, pois existiam aqueles que acreditavam que as famílias que viessem a acolher crianças deveriam fazê-lo gratuitamente, para não gerar acolhimentos por 'interesses financeiros', assim como achavam que as famílias de origem iriam ficar acomodadas se recebessem ajuda pecuniária.

Convencer a população de que as primeiras estavam prestando serviços à comunidade de que as família de origem, ao serem devidamente subsidiadas, muitas vezes não precisariam 'entregar suas crianças ao governo' para garantir sua sobrevivência constituiu objetivo difícil de ser alcançado.

Esse caso acima citado, além de ilustrar, serve também para mostrar como essa questão também se faz presente em outras realidades.

Outro aspecto importante na avaliação desse Programa diz respeito ao processo de desligamento dos acolhidos que será analisado a seguir.

5.2.3 O desligamento da criança e do adolescente do programa

Conforme apontado anteriormente pela gestora do Programa, somente um adolescente acolhido tem indicação, com base em estudo específico, de reinserção na família natural.

Verifica-se, porém, que no conjunto de orientações técnicas do CONANDA (BRASIL, 2009), o desligamento da criança/adolescentes deverá ocorrer sempre com base em avaliação realizada pela equipe de profissionais do serviço, num diálogo com a justiça da infância e juventude, Ministério Público, Conselho Tutelar e rede envolvida.

Essa avaliação vai indicar a possibilidade de reinserção familiar, ou a necessidade de acolhimento em outro espaço de proteção, ou encaminhamento para adoção.

O estudo do Programa em pauta mostrou que no período avaliado havia somente uma pessoa indicada por estudo psicossocial à reinserção na família natural. Nesse caso, a coordenadora discorreu sobre o processo realizado pelo Programa com vistas a essa reinserção.

De acordo com a coordenadora, neste caso, em específico, o estudo foi encaminhado à 1ª Vara da Infância e Juventude que estava em processo de análise das condições para a reinserção do adolescente na sua família de origem. O adolescente atendido iria completar dois anos de inserção no Programa no ano de 2014.

Cabendo ressaltar que, segundo a Portaria nº 04/2008 da 1ª Vara da Infância e Juventude de São Luís, o desligamento da criança ou adolescente só pode ser efetivado após decisão judicial.

Em paralelo a análise da Justiça, esforços estavam sendo feitos pelo Projeto Vincular, no sentido de manter vivos os laços que ainda prendiam o adolescente acolhido e sua família natural. O acompanhamento dessa família de origem era feito a partir de visitas, com o intuito de dar suporte para o atendimento de suas funções para, assim, evitar a reincidência dos motivos que ensejaram o afastamento do acolhido do seu lar natural.

Com a família acolhedora, os esforços realizados resumiam-se na orientação da família para preparar o adolescente ao retorno à sua família natural, bem como no estudo detido das condições que o adolescente e sua família de origem tinham para reaver seus laços familiares novamente.

5.2.4 Aspectos jurídicos e administrativos

No que tange os aspectos jurídicos e administrativos do Programa Família Acolhedora, estes, de forma geral foram explicitados em momentos anteriores. No entanto, o assunto merece ser discutido e exposto em separado.

Constatou-se que o Programa em estudo seleciona, capacita e acompanha as famílias através de uma pessoa responsável (psicóloga), e, algumas vezes, tem o suporte de uma assistente social para as visitas e elaboração de estudos técnicos.

Após a seleção é feito um cadastramento das famílias na SEMCAS e no judiciário, que irá conceder o termo de guarda à família que acolherá a criança ou o adolescente afastado da família natural.

O instrumento jurídico para a inserção da criança ou adolescente no Programa se dá na forma da guarda. A guarda aqui aparece como guarda subsidiada ou de incentivo.

Este tipo de guarda é assim considerado pela doutrina para denominar a guarda que possui a família acolhedora.

Ocorrem em situações nas quais a criança e o adolescente não podem ou não devem permanecer na companhia dos genitores, e verifica-se que inexistem outros familiares, se existem, estes não possuem condições de assumir a guarda.

Assim, com a impossibilidade momentânea de exercício da guarda pelos pais e por outros parentes, o ideal é sejam buscados recursos sociais nos programas assistenciais, de modo, a que a criança seja acolhida por pessoas ou famílias previamente cadastradas e que se responsabilizarão

por aquela, por meio de termo próprio de guarda, durante o período que se fizer necessário, até que os pais voltem a ter condições de exercer este múnus (MACIEL, 2013. p. 221-222).

Esta denominação é apenas dada pela doutrina jurídica, como forma de explicitar o tema “guarda” de maneira mais didática. Quanto ao tempo, a guarda conferida à família acolhedora é a guarda provisória, que é aquela arbitrada pelo magistrado por tempo determinado. No que tange o quesito formal, estas denominações são as únicas que abarcam o Programa Família Acolhedora, de acordo com o ECA e com a Política Nacional, por conta do seu caráter provisório.

No entanto, na análise do Programa Família Acolhedora de São Luís, verifica-se que uma das famílias já possui a guarda definitiva das duas adolescentes acolhidas, uma vez que a família natural já teve o poder familiar sobre as filhas destituído, e a família acolhedora manifestou a vontade em continuar no programa e manter o acolhimento das adolescentes.

Cabe ressaltar que, como a guarda concedida às famílias, *a priori*, é provisória, todas as famílias do Programa Família Acolhedora de São Luís tiveram os seus termos de guarda renovados pela 1ª Vara da Infância e da Juventude de São Luís, a pedido da SEMCAS.

Ressalta-se, ainda, que a Portaria nº 04/2008 expedida pela supracitada vara judicial, diz que o desligamento da criança ou adolescente acolhido pela família acolhedora só pode ser feito após decisão judicial. Este artigo foi inserido pela justiça para evitar que o desligamento não atendesse aos anseios legais, para que o acolhido não seja afastado da família acolhedora sem prévio estudo técnico e decisão fundamentada.

5.2.5 Principais dificuldades

O interesse em estudar o Programa Família Acolhedora se deu pelo seu bonito desenho, tanto no Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária como na lei municipal que o instituiu. Tanto que, na primeira conversa com a coordenadora do

Programa em São Luís percebeu-se seu engajamento e paixão pelo trabalho realizado no Programa.

No entanto, nas outras entrevistas, verificou-se que o programa destoa em alguns aspectos do que é previsto no ECA, na Política Nacional e nas orientações técnicas do CONANDA.

A primeira dificuldade encontrada está no fato de a equipe técnica do Programa se resumir a uma pessoa, a coordenadora Izabella Duailibe, que tem formação superior em psicologia. A orientação do CONANDA é que a equipe técnica seja composta de, no mínimo, por uma psicóloga e uma assistente social.

Outro problema verificado no decorrer da pesquisa é quanto à divulgação do Programa. A própria coordenadora relatou que não há qualquer empenho da secretaria para a divulgação do Programa. No entanto, disse que estava pleiteando recursos junto ao Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Mas entende-se, que a divulgação não é de responsabilidade deste fundo, ela é responsabilidade da entidade que oferece o serviço, o que pode ser pleiteado ao fundo é um orçamento maior para a inclusão de novas crianças e adolescentes no programa.

Em seu livro que analisa um programa Família de Diadema, França (2006, p. 45) diz que a fase de divulgação também é parte importante na implementação da política:

A divulgação passou a ser uma fase importante da implementação do programa, constituindo o momento de procurar envolver a comunidade, levando-a perceber a sua importância na elaboração de alternativas de atendimento às famílias pobres, tendo a premissa da convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Julga-se importante a divulgação do programa também no seu desenvolvimento, mesmo que não possa mais cadastrar famílias, por conta da falta de recursos. Essa divulgação é importante para que a sociedade tome conhecimento sobre o acolhimento familiar e possa participar de fóruns de discussão, que a própria SEMCAS promove, bem como, pode motivar o interesse de famílias que estejam interessadas em participar do Programa sem o intuito de receber o auxílio financeiro.

A falta de capacitação constante das famílias acolhedoras se mostra como outro problema enfrentado pelo Programa em São Luís. Durante os anos pesquisados – 2012 e 2013 – o Programa não promoveu nenhum encontro com as famílias cadastradas, nenhuma palestra ou fórum. O acompanhamento se dava apenas ao atendimento individual quando alguns problemas se apresentavam, normalmente através das visitas para elaboração dos relatórios semestrais e quando as famílias procuravam a coordenadora do Programa.

Sobre isso França (2006, p. 56) enfatiza a capacitação das famílias no seu trabalho:

Nas oficinas temáticas, procurava-se apresentar as medidas de proteção previstas no ECA, desenvolver reflexões acerca da conjuntura socioeconômica brasileira e suas repercussões na qualidade de vida das famílias pobres.

As questões relacionadas às famílias de origem e aos vínculos afetivos foram as mais trabalhadas, em virtude de esses temas constituírem o cerne do cotidiano do programa.

Com relação às famílias de origem, trabalhou-se a importância de se manterem os vínculos entre as crianças acolhidas e suas próprias famílias. Para tanto, era analisada a necessidade de evitar julgamentos baseados na aparência. Por exemplo, o fato de uma criança não manifestar emoção ao rever a mãe ou alguém da família não significava necessariamente que ela não os amasse, podendo representar essa reação o medo de ser abandonada novamente ou a incapacidade de expressar seus sentimentos.

[...] Com relação aos vínculos afetivos, trabalhou-se a importância desse acolhimento temporário na vida de uma criança, levando as famílias a perceberem o significado dessa estadia e ajudarem a criança a não se sentir abandonada pelas famílias, que estavam passando por momentos difíceis. Em geral, as crianças que passam por essas situações estressantes costumam se culpar por terem sido abandonadas pelos pais.

Outra dificuldade que Programa em estudo enfrenta é a falta de alinhamento de sua estratégia ao aspecto de provisoriedade do acolhimento familiar, previsto no art. 34, § 1º do ECA. Verificou-se que, em duas famílias cadastradas, três adolescentes já estavam acolhidos em caráter definitivo.

Em relação aos recursos previstos para o Programa Família Acolhedora, no Projeto (BRASIL, 2010) disponibilizado para a pesquisadora, constata-se que na planilha de custos prevista para 12 meses, o recurso a ser repassado pela SEMCAS seria de 126.970,44, e pelo CMDCA seria de 278.880,00, totalizando 405.850,44.

Durante o período de pesquisa, verificou-se que a SEMCAS estava disponibilizando os recursos referentes ao pagamento de pessoal, material de expediente, motorista, etc. Mas o CMDCA, que é responsável pelo Fundo Municipal

de Direitos da Criança e do Adolescente, não estava repassando os recursos para o pagamento do auxílio às famílias por conta da falta de prestação de contas pela SEMCAS.

Desta forma, é possível perceber que o Programa Família Acolhedora em São Luís enfrenta inúmeros problemas e desenvolve o serviço de uma forma um tanto distante do que é previsto legalmente pela Política Nacional.

5.2.6 Estratégias adotadas para lidar com essas dificuldades

Durante a pesquisa realizada neste trabalho, verificaram-se algumas distorções e dificuldades no Programa Família, e, em uma das entrevistas a coordenadora relatou que alguns problemas estavam em discussão com a gestão da SEMCAS para reformulação do Programa.

No entanto, este trabalho se propôs a analisar o Programa de acordo com os preceitos do Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, do ECA, e das Orientações técnicas do CONANDA. Desta forma, a partir do que foi compreendido, também traz propostas como estratégias para o alinhamento do Programa em São Luís aos pressupostos legais da política.

Portanto, a primeira consideração sobre o Programa é a proposta de uma divulgação ampla e adequada, pois isto se mostra como essencial para a obtenção de famílias acolhedoras e consecução do serviço.

Nesse sentido, a divulgação deve ser feita com informações detidas sobre os objetivos e desenvolvimento do serviço, o perfil dos usuários, critérios de exigibilidade para ser uma família acolhedora, entre outras informações. A divulgação deve ser tomada como uma estratégia permanente para que o Programa se mantenha vivo, a ser feita pela SEMCAS em parceria com o CMDCA.

Outro ponto que merece destaque é capacitação constante das famílias, no que diz respeito a um processo com metodologia eficaz para tratar de problemas cotidianos, de forma participativa e dinâmica, sem parecer uma “aula” sobre o programa, sobre como “deve ser”. Estes encontros precisam superar o que está

escrito nos objetivos do serviço, e devem procurar discutir com cada família seus problemas, suas diferenças, suas experiências para, assim, construir o programa pautado no direito à convivência familiar.

As orientações do CONANDA trazem alguns temas que são relevantes para serem discutidos nestas capacitações.

- Operacionalização jurídico-administrativa do serviço e particularidades do mesmo;
- Direitos da criança e do adolescente;
- Novas configurações familiares e realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social;
- Etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente (características, desafios, comportamentos típicos, fortalecimento da autonomia, desenvolvimento da sexualidade); brincadeiras e jogos adequados para cada faixa etária, exploração do ambiente, formas de lidar com conflitos, colocação de limites, etc.);
- Comportamentos freqüentemente 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 auto-estima e contribuir para a construção da identidade;
- Políticas públicas, direitos humanos e de cidadania;
- Papel da família acolhedora, da equipe técnica do programa e da família de origem.

Uma questão que merece destaque e merece também ser bastante discutida, diz respeito ao desalinhamento do serviço em São Luís quanto ao seu caráter provisório, pois se verificou que, em duas famílias, as crianças estão acolhidas de forma definitiva. Para tanto, um estudo amplo precisa ser feito, junto com a 1ª Vara da Infância e Juventude e o CMDCA, para analisar como essa demanda precisa ser enfrentada. Precisam ser discutidas as seguintes questões: Pode o Programa aceitar que as crianças/adolescentes fiquem de forma definitiva com a família acolhedora? Como fica o aspecto da provisoriedade deste Programa diante do ECA?

A partir das discussões sobre estes pontos, é necessário que o Programa seja reformulado para aceitar que, em alguns casos venham a ser acolhimentos definitivos, ou respeitar de forma peremptória a provisoriedade do serviço.

Outro ponto que merece ser mais bem assistido pela SEMCAS diz respeito à equipe técnica do Programa. No período da pesquisa, a equipe era formada por apenas um profissional da área da psicologia, que acumulava funções de coordenação e desenvolvimento do serviço, estando em total desacordo com as orientações técnicas para o acolhimento familiar do CONANDA.

Na entrevista feita com a secretária Andréia Lauande, esta disse que “o programa foi repensado desde suas formas de desenvolvimento e divulgação. E que estão elaborando um novo plano de acolhimento para crianças e adolescentes de São Luis, onde as metas do programa serão ampliadas de 10 para 30 famílias”.

De fato, cabe ainda ressaltar que o número de crianças e adolescentes atendidos por esse Programa é bastante pequeno o que demonstra que ele é um Programa muito tímido e que certamente contribui muito residualmente com a questão de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes dessa cidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou expor, discutir e avaliar o Programa Família Acolhedora, na cidade de São Luís, nos anos de 2012 e 2013 à luz dos preceitos do direito à convivência familiar e comunitária, ou seja, buscou identificar em que medida esse Programa incorpora ou não as prerrogativas da Política Nacional de Acolhimento.

Assim, o referido estudo tomou como balizas da análise as normativas orientadoras dessa política expressas no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e, também, nas Orientações técnicas para acolhimento familiar do CONANDA.

Entretanto, para que a discussão e análise tivessem uma melhor consistência teórica fez-se necessário traçar o panorama da história da infância e adolescência no Brasil, situando essa questão no âmbito das determinações mais amplas presentes ao longo desse processo histórico. Assim, foram demarcados fatos identificados desde a antiguidade até a promulgação do ECA no Brasil, no que se refere a construção social do conceito de infância e adolescência, assim como a construção dos direitos das crianças e dos adolescentes, percurso que no Brasil culmina com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Percebeu-se que a história da criança e adolescente sempre foi marcada por dicotomias, onde havia a proteção, mas ao mesmo tempo, havia a punição. A proteção se concretizava mais no âmbito da família, mas a família estruturada, aquela que consegue prover todo o auxílio aos seus membros. E a punição tinha efeito para aquelas crianças e adolescentes que não se encaixavam no aspecto anterior, onde este quesito estava muito ligado ao sentido de pobreza. No entanto, ainda hoje é possível perceber que, na vida cotidiana, essa dicotomia ainda persiste.

Foi por isso que o Estado tentou trazer novas ações para enfrentar as distorções que existem entre a lei e a vida prática da sociedade. Nesse sentido, para tratar das questões de crianças e adolescentes em situação de risco, onde esta se apresenta quando há qualquer violação dos seus direitos fundamentais, o direito à

convivência familiar foi elevado pelo legislador brasileiro para basear suas políticas de incentivo à manutenção dos vínculos familiares, como primazia.

Nesse sentido, é preciso dizer que a família aparece como ponto central de algumas políticas estatais. A entidade familiar é o núcleo da formação do ser humano, por isso, para que possa enfrentar qualquer questão, ela deve oferecer fundamentos básicos para a formação de um indivíduo. A família precisa receber também amparo do Estado, para que assim possa cumprir seu papel de incentivadora e formadora do ser social. Portanto, essa proteção se concretiza na garantia de emprego e renda, rede de serviços comunitários de apoio psicossocial e cultural (CARVALHO, 2011).

Daí a importância dessa pesquisa que tratou do direito à convivência familiar e comunitária como nova “bandeira” para o enfrentamento à institucionalização de crianças e adolescentes em situação de risco. Por isso, tratou-se da afetividade como aspecto da família, este aspecto que pauta as novas concepções de famílias amparadas pelo ordenamento jurídico. Este aspecto aparece com uma forma de ligação entre os entes das famílias, não existindo somente a família ligada pelo matrimônio dos pais. Após esta discussão, passou-se a tratar da política de proteção ao vínculo familiar e o desafio de enfrentar a ruptura de vínculos parentais.

Para que, cada vez mais, seja evitada a retirada de crianças e adolescentes do convívio de suas famílias de origem, torna-se de extrema importância a criação de serviços de atenção à família, principalmente àquelas que enfrentam problemas que justificam o afastamento dos seus filhos. Dessa maneira, é necessário que não sejam trabalhadas a partir da sua culpabilização e garantindo seu acesso aos mínimos sociais.

Outro ponto abordado neste trabalho foi a Política Nacional de promoção e defesa da convivência familiar e comunitária que foi introduzida com a partir do Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, onde este é trazido como principal fonte para a análise do serviço de acolhimento familiar tratado na pesquisa de campo.

A referida política traz na sua proposta a focalização da família para a implementação de programas que irão auxiliar na diminuição do acolhimento de crianças e adolescentes em instituições. E, de forma, inovadora, traz a previsão do

acolhimento familiar, com o Programa Famílias Acolhedoras. Desta forma, o plano tem o objetivo principal de reordenar os programas de acolhimento institucional e criar parâmetros para os Programas de Famílias Acolhedoras, no sentido adequar ambos os serviços ao que é previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quanto ao Programa Família Acolhedora de São Luís, objeto de estudo deste trabalho, a pesquisa mostrou que existem alguns desalinhamentos do que é previsto na política e o que é oferecido no programa, ou seja, esse Programa não se adéqua ao que é preconizado nas normativas, e, isto está evidenciado, por exemplo, na frágil infra-estrutura disponibilizada que se apresenta na ausência de equipe técnica para dar conta da sua operacionalização, traduzindo uma forma bastante incipiente de desenvolver o serviço de acolhimento familiar.

O estudo mostrou que o Brasil, no campo do atendimento a criança e adolescente, apresenta uma característica de institucionalização, sobretudo, quando se trata de crianças e adolescentes em situação de risco, e, também, de adolescentes infratores. Assim, é que se identifica que a Lei nº 12.010/2009 foi promulgada com o intuito de trazer destaque para o direito à convivência familiar e comunitária, inserindo no ECA vários artigos nesse sentido.

No entanto, embora a nova ordem da desinstitucionalização deva ser observada e entendida a partir de suas oposições, entende-se que não basta somente, concentrar esforços para o cumprimento da lei. A real garantia do direito à convivência familiar e comunitária importa numa transformação em todos os serviços de atendimento à criança e ao adolescente, em especial àqueles que precisam ser retirados de suas famílias por medida protetiva.

Evitar o acolhimento institucional ou tirar crianças e adolescentes dessas instituições acarreta mudanças radicais nos serviços de atendimento, buscando trabalhar na inversão das práticas que acentuam o uso da exclusão como forma de enfrentar as questões sociais.

Dessa forma, não é suficiente, meramente, que a criança tenha acesso à creche, à escola ou ao serviço de saúde, é necessário ir mais além, no sentido de fazer a inclusão e a permanência com qualidade, que a convivência entre as diferenças seja um aprendizado contínuo tanto pelas pessoas atendidas como pelos responsáveis pelos serviços (FRANÇA, 2006).

A ênfase da referida lei foi dar prioridade às políticas públicas de orientação, apoio e promoção social da família natural da criança e do adolescente (MACIEL, 2013), com apoio fundamental no art. 226 da Carta Magna da República, que dá proteção especial do Estado à família.

Assim sendo, é necessário que os funcionários que trabalham no serviço de acolhimento familiar sejam constantemente capacitados para desenvolver junto às famílias acolhedoras possibilidades de mudanças, com o intuito de auxiliá-las a enfrentar os problemas cotidianos e as diferenças vivenciadas, para que, assim, possam construir um atendimento mais próximo e individualizado.

A partir dos instrumentos teóricos e da análise do Programa Família Acolhedora em São Luís, foi possível constatar que este serviço de acolhimento familiar conta ainda com muitas fragilidades e até mesmo incongruências, principalmente no seu desenvolvimento, pois não respeita o aspecto da provisoriedade do acolhimento familiar, carece de pessoal, uma vez que tem somente uma pessoa cuidando de todos os aspectos e demandas do Programa. Além disso, viu-se que o acompanhamento das famílias e adolescentes inseridos não é feito de modo efetivo e que existem problemas no remanejamento dos recursos.

Resumindo, pode-se dizer que esse Programa, em São Luís do Maranhão, no período analisado, ainda se mostra tímido tanto pela falta de estrutura física quanto pela baixa cobertura de atendimento que oferece, além de expressar com algumas falhas.

Nesse sentido, com base nos dados levantados, e aqui expostos, bem como na análise efetuada, mostra-se a necessidade de uma reflexão sobre os distanciamento que há entre o serviço de acolhimento familiar em São Luís e o que está instituído no ECA e na política nacional.

Além disso, cabe também conclamar a todos os sujeitos envolvidos com a questão da proteção da criança e do adolescente: o Judiciário, o Ministério Público, Conselhos Tutelares, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para refletir sobre a provisoriedade que deve ter o serviço de acolhimento familiar e também sobre a necessidade de se empreender maiores

esforços no sentido de buscar adequar o Programa Família Acolhedora às diretrizes do Plano Nacional e às Orientações Técnicas do CONANDA.

Assim como, esta atitude de repensar o Programa pode partir destes órgãos, no intuito de pressionar a SEMCAS, para que esta procure alinhar o serviço aos preceitos legais, levando em consideração que também atuam na defesa e proteção do direito à convivência familiar, trabalhando como atores e fiscais dos direitos da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. **Cenas juvenis** – punks e darks no espetáculo urbano. São Paulo: Página Aberta, 1994.
- AGUIAR, W; BOCK, A; OZELLA, S. A orientação profissional com adolescentes: um exemplo de prática na abordagem sócio-histórica. In: BOCK, A.; GONÇALVES, M. G.; FURTADO, O.(Orgs.). **Adolescências construídas**: a visão da psicologia sócio-histórica. São Paulo: Cortez, 2002. p. 163-178.
- AMARAL, Francisco. Direito constitucional: a eficácia do Código Civil brasileiro após a Constituição. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). **Anais do I Congresso Brasileiro de Direito de Família**. Respondendo o direito de família. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 6. ed. Conforme Leis 12.010/2009 e 12.594/2012. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARAÚJO, Maria Fátima. Família, modernização capitalista e democracia: retomando alguns marcos do antigo debate sobre as transformações da família no Brasil. In: **Tempo e Argumento**. Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 180 – 198, jan/jun. 2011.
- ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Tradução: Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.
- AZOR, A. M. G.; VECTORE, C. Abrigar/desabrigar: conhecendo o papel das famílias nesse processo. In: **Estudos de Psicologia**. Campinas, v. 25, n. 1, p. 77-89, 2008.
- BARROS, Sérgio Rezende de. Direitos humanos da família: dos fundamentais aos operacionais. In: GROENINGA, Giselle Câmara; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coords.). **Direito de família e psicanálise**. São Paulo: Imago, 2003.
- BOWLBY, J. **Maternal Care and Mental Health**. Genebra, WHO. Londres, HMSO; Nova Iorque, Columbia University Press, 1951.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 4. reimp. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Censo SUAS 2012**: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais 2012e Unidades de Acolhimento. 2012. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS_2012_final.pdf. Acesso em: 01. fev. 2015.
- _____. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social (Coord.). **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. 2009. Brasília. Disponível

em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-tipo-de-publicacao-caderno/68-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf.pagespeed.ce.DIXGJw szjo.pdf>. Acesso em: 10. Jan. 2015.

_____. CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros /tipificacao-nacional-de-servicossocioassistenciais/tipificacao-nacional-dos-servicos-socio assistenciais>. Acesso em: 20. Out. 2013.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Mais de 37 mil jovens vivem em abrigos**. 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18297:mais-de-37-mil-jovens-vivem-em-abrigos>. Acesso em: 01. fev. 2015.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório da Infância e Juventude: Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-a-comunitaria>. Acesso em: 10. Out. 2013.

_____. **O Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>. Acesso em: 19. nov. 2013.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em: 20. Nov. 2013.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

CALLIGARIS, C. **A adolescência**. São Paulo: Publifolha, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **A centralidade da família no programa bolsa família: análise referenciada no Programa em São Luís – MA**. 2010. 202 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **A Família Contemporânea em Debate**. São Paulo: Educ/Cortez, 3ª ed, 2000.

COMEL, Denise. **Do Poder Familiar**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

CORAZZA, Sandra Mara. **Infância e educação**: era uma vez... quer que conte outra vez? Petrópolis: Vozes, 2002.

COSTA, Antonio Carlos. **Brasil, criança, urgente**: a Lei 8.069/90. Coleção Pedagogia Social. v. 1. São Paulo: Columbus Cultural Editora, 1990.

COSTA, J.F. **Ordem Médica e Norma Familiar**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. Revista dos Tribunais, 2003.

COUTINHO, Luciana Gageiro. A adolescência na contemporaneidade: ideal cultural ou sintoma social. In: **Pulsional Revista de Psicanálise**. Ano XVII, n. 181, março/2005.

CRUZ, Lilian Rodrigues da. **(Des)Articulando as políticas públicas no campo da infância**: implicações da abrigagem. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CUNHA, José Ricardo. O Estatuto da Criança e do Adolescente no marco da doutrina jurídica da proteção integral. In: **Revista do Direito Candido Mendes**. Rio de Janeiro, v. 1, 1996.

DAMAZIO, Sylvia. **Retrato social do Rio de Janeiro na virada do século**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1996.

DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DIAS, Mara Sara de Lima; SILVA, Rosana Soldi Briski da. **O histórico de institucionalização de crianças e adolescentes**. In: Revista Eletrônica Tuiuti: Ciência e Cultura, n. 45, p. 177-188, Curitiba, 2012. Disponível em: http://www.utp.br/tuiuticienciaecultura/ciclo_4/tcc_45_Mestrados/pdfs/art10_maria_sara.pdf. Acesso em: 21.out.2013.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **O lar que não chegou**. 2009. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/?artigos&artigo=527>. Acesso em: 10. Out. 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVLAD, Nelson. **Direito das Famílias**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FEIJÓO, José C. Valenzuela. **Neoliberalismo e consumo alienado**: O impacto cultural. Disponível em: http://resistir.info/chile/ideologia_consumista.html. Acesso em: 10. out. 2013.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FROTA, Ana Maria Monte Coelho. Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção. In: **Estudos e pesquisas em psicologia**. UERJ, RJ, v. 7, n. 1, p. 147-160, abr. 2007.

GREGORI, M. F. (coord.). **Desenhos Familiares**: pesquisas sobre família de crianças e adolescentes em situação de rua. São Paulo: UNESCO, Fundação BankBoston: Editora Alegro, 1998.

GULASSA, Maria Lúcia. Entrevista à **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 06/02/2005.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEYWOOD, Colin. **Uma História da infância**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

IANNI, Otávio. A dialética da história. In: DÍNCAO, M.A. (org.). **História e ideal: ensaios sobre Caio Prado Júnior**. São Paulo: Unesp/Brasiliense, 1989.

IPEA/DISOC. **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/direitoconvivenciafamiliar_/capit2.pdf. Acesso em: 10. Out. 2013.

ITABORAÍ, Nathalie Reis. **A proteção social da família brasileira contemporânea**: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas. 2005. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/Nathalieltaborai.pdf>. Acesso em: 20.out.2013.

KALOUSTIAN, Silvio Manoug. (Org.). **Família brasileira**: a base de tudo. 10. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, UNICEF, 2011.

KHULMANN Jr., M. **Infância e educação infantil** – uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à convivência familiar da criança e do adolescente**: direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional. Curitiba: Juruá, 2012.

LEITE, Miriam L. Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. IN. FREITAS, Marcos Cezar (Org). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Famílias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOSACCO, Silvia. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária**. Publicado em: 20.09.2011. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/Conteudold/e339598a-7fc8-495e-8d7d-897cf807f31f/Default.aspx>. Acesso em: 20. dez. 2013.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos**. 6. ed. rev. e atual. conforme Leis n. 12.010/2009 e 12.594/2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif>. Acesso em: 20.out.2013.

_____. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>. Acesso em: 20.out.2013.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos da criança brasileira: Século XX. In: **Revista USP: Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI**. n. 37: Mar-Abr- Mai: 1998: 46 – 57.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class and Other Essays**. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I, Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p.22-28.

MIOTO, Regina Célia Tamoso (et al). Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: **Cadernos capacitação em Serviço Social e política social, Mod. 04**. Brasília, DF: CEAD, 2000.

_____. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas? contribuição do debate sobre o papel da família na provisão de Bem-Estar social. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, jan.jun., 2006.

NASCIMENTO, I. P. **As representações sociais do projeto de vida dos adolescentes**: um estudo psicossocial. 2002. 380 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

OZELLA, S. (Org). **Adolescências construídas** – a visão da psicologia sócio-histórica. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Almir Rogério. Histórico da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil. In: DINIZ, Andréa; CUNHA, José Ricardo (Org.). **Visualizando a política de atendimento**. Rio de Janeiro: Kroart, 1998.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PEREIRA, Elcimar Dias; PINTO, Joana Plaza. **Adolescência**: Como se faz? – apontamentos sobre discursos, corpos e processos educativos. Goiânia: Grupo Transas do Corpo, ano VII, n.17, jul./out. 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. Pai, por que me abandonaste? In: PEREIRA, Tânia da Silva (coord.). **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinaridade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PRADO JR., CAIO. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

PROUT, Alan. Participação, políticas e as condições da infância em mudança. In: MÜLLER, Fernanda (Org.). **Infância em perspectiva**: políticas, pesquisas e instituições. São Paulo: Cortez, 2010.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel (Coords.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2007.

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

_____. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar criança**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Direito de Família**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, v. VI, 2004.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Comentários a Lei Nacional da Adoção**: Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009: e outras disposições legais: Lei 12.003 e Lei 12.004. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

RUTTER, M. **Maternal Deprivation Reassessed**. England, Harmonds-worth, Penguins Books, 1972.

SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Joelma Trajano dos. **Trabalho infantil**: desvendando a sua perpetuação. Disponível em: <http://www.educonufs.com.br/vcoloquio/cdcoloquio/cdroom/eixo%2015/PDF/Microsoft%20Word%20%20TRABALHO%20INFANTILDESVDANDO%20a%20SUA%20PERPETUACAO.pdf>. Acesso em: 26. Ago. 2013.

SANTOS, Ozéias J. **Adoção**: novas regras da adoção no Estatuto da Criança e do Adolescente. Campinas: Syslook, 2011.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de Direito Penal Juvenil**: Adolescente e ato infracional. Porto Alegre: Livraria Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAWAYA, Bader Burihan (2003). Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (orgs). **Família**: redes, laços e políticas públicas. São Paulo, IEE/PUCSP, 2003.

SCLIAR, Moacyr. **Um país chamado infância**. São Paulo: Ática, 1995.

SÊDA, Edson. A mutação municipal. In: **Brasil, criança, urgente**: a lei. Coleção pedagogia social, v. 3. São Paulo: Columbus, 1990, p. 54.

_____. Art. 87. In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. Comentários jurídicos e sociais. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Maria Jacinta Carneiro Jovino da. **A centralidade na família no discurso da política de assistência social brasileira**: imprecisões, continuidades e rupturas. 2012. 370 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

SILVA, Roberto da. **A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, II, n. 6, ago 2001. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554>. Acesso em 01. set 2013.

SILVEIRA, Darlene de Moraes. **O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis**: os (des)caminhos entre as expectativas políticas e as práticas vigentes. Dissertação de Mestrado – UDESC – SC, 1999, Florianópolis.

SOARES, Janine Borges. **A construção da responsabilidade penal do adolescente no Brasil**: uma breve reflexão histórica. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id186.htm>. Acesso em: 30. ago. 2013.

TAVARES, José de Farias. **Direito da Infância e da Juventude**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TAVARES, Maria Augusta. Acumulação, trabalho e desigualdades sociais, IN. CFESS/ABEPSS: Serviço Social: direitos e competências profissionais. – Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TAVARES, Patrícia Silveira. A rede de atendimento. In: **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 6. ed. Conforme Leis 12.010/2009 e 12.594/2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância**. Brasília: Unicef, 1997.

VALENTE, Jane (Coord.). **Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar**. Sapeca, Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente. Secretaria Municipal de Assistência Social. Campinas, 2004.

VENÂNCIO, Renato Pinto (Org.). **Uma história do abandono de crianças**: de Portugal ao Brasil: séculos XVII-XX. São Paulo: Alameda/Editora PUC Minas, 2010.

VERCELONE, Paolo. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. CURY, Munir (org.). 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VICENTE, Cenise Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção de vínculo. In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug. (Org.). **Família brasileira**: a base de tudo. 10. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, UNICEF, 2011.

WEBER, Lidia Natalia Dobrianskvj. **Da Institucionalização à adoção**: um caminho possível? In: Revista Igualdade, nº 9, pp. 1-9, 1995.

APÊNDICE

ENTREVISTA COM A COORDENADORA DO PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA DE SÃO LUÍS E SECRETÁRIA DA SEMCAS

Tema: Implementação e Desenvolvimento do Programa.

Profissão:

Tempo de serviço no Programa:

SOBRE A POLÍTICA NACIONAL (conteúdo e desenho da política, relação com o Programa Família Acolhedora).

1. Qual sua perspectiva do Plano Nacional de promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária?
2. Como você entende o direito à convivência familiar e comunitária?

GESTÃO DO PROGRAMA

1. Existe uma rede pública de garantia de direitos da criança e do adolescente? Como se concretiza essa articulação? (órgãos envolvidos na Política)
2. Existem fóruns de discussão, encontros, seminários? Quais entidades participam? Qual a regularidade desses fóruns?
3. Existe algum planejamento de ações que estão a seu cargo? Como se dá?
4. Existe um regimento interno do Programa Família Acolhedora?
5. Qual a interação feita com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís (CMDCA-SL)?
6. Qual a relação do Programa com a rede sócio-assistencial (controle social)? Como você identifica o Programa? Acha que está alinhado à Política Nacional?
7. Já foi feita a prestação de contas do Programa para o CMDCA-SL?

EXECUÇÃO DO PROGRAMA

1. Como se deu o processo de implementação do Programa?
2. Foi feita uma capacitação das famílias acolhedoras?
3. Como as crianças e adolescentes foram indicadas para participação no Programa?
4. Qual o procedimento seguido para o cadastramento das famílias?

5. Como é feito o processo de seleção das famílias?
4. Quais os documentos requeridos para o cadastro?
6. Como é feito o relatório do cadastro?
7. Existe alguma aprovação por parte do judiciário ou o cadastro é automático?
8. Existe alguma divulgação do Programa?
9. Quantas famílias estão cadastradas atualmente no Programa?
10. Quantas crianças/adolescentes estão inseridos no Programa?
11. Como você identifica os perfis das famílias acolhedoras do Programa em São Luís?
12. Quais os motivos para a indicação das crianças/adolescentes para o Programa?
13. Com que frequência são feitas as visitas às famílias?
14. Qual o instrumento jurídico concedido às famílias para acolher as crianças/adolescentes?
15. Alguma família possui a guarda definitiva?
16. Por quanto tempo as crianças/adolescentes estão inseridos nos Programas?
17. Como é feito o processo de desligamento das crianças/adolescentes?
18. Como é feito o estudo para saber a possibilidade de reinserção da criança/adolescente na sua família de origem?
19. Existe algum auxílio financeiro concedido às famílias? Qual o valor?
20. O programa foi reformulado recentemente? Existe previsão para isso?
21. Como é feito o atendimento individual? Quais são seus objetivos?
22. Existem reuniões interdisciplinares para os estudos de casos? Com que regularidade isso ocorre?

a) Ambiente físico e infra-estrutura:

Espaço administrativo/mobiliário

b) Capacitação

Existe algum tipo de capacitação profissional para quem desenvolve o Programa?

ANEXOS